

## Die "Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit": Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?

Wacker, Gudrun

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wacker, G. (2001). Die "Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit": Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger? (SWP-Studie, S 22). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-256448>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Guidrun Wacker*

# **Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«**

Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?

S 22  
August 2001  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2001

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

Gestaltungskonzept  
Gorbach Büro für  
Gestaltung und Realisierung  
Buchendorf

# Inhalt

## **Problemstellung und Schlußfolgerungen 5**

## **Einleitung 7**

## **Die Entstehung der »Shanghaier Fünf« 9**

Das Ende der Sowjetunion und die »4+1«-Verhandlungen 9

Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung 12

*Shanghai 1996: Vertrauensbildende Maßnahmen* 12

*Moskau 1997: Truppenabbau entlang der Grenzen* 13

Gemeinsame Bedrohungsperezeptionen 15

*Zentralasien* 15

*Rußland* 16

*China* 16

*Afghanistan als regionaler Destabilisator* 17

Ausweitung der Agenda: 1998–2000 18

*Almaty (Kasachstan) 1998* 18

*Bischkek (Kirgistan) 1999* 18

*Duschanbe (Tadschikistan) 2000* 19

Beitrittskandidaten: Erweiterung der »Shanghaier Fünf« 20

## **Juni 2001: »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« 23**

Ergebnisse des Gipfels 2001 23

Offene Fragen 25

## **Einschätzung und Perspektiven 27**

Politische und sicherheitspolitische Ebene 27

Wirtschaftliche Aspekte 29

Internationale Ebene 30

Perspektiven 31

S-5/SOZ: Modell für Asien? 32

## **Anhang 34**

Entwicklung des Handelsvolumens zwischen China und Zentralasien sowie zwischen China und Rußland (1992–2000) 34

Agreement on Confidence Building in the Military field in the Border Area 35

*Annex to the Agreement: The principle categories of information exchange* 41



**Die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«.  
Eurasische Gemeinschaft oder Papiertiger?**

Mitte Juni 2001 fand das sechste Gipfeltreffen der »Shanghaier Fünf« (S-5) – mit den Mitgliedstaaten China und Russische Föderation sowie den direkt an China angrenzenden ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan – statt. Auf diesem Gipfel nahmen die S-5 mit Usbekistan nicht nur ein weiteres Mitglied auf, sondern konstituierten sich gleichzeitig neu als »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (SOZ).

Das S-5-Gipfeltreffen wurde in den westlichen Medien – ebenso wie der russisch-chinesische Gipfel im Juli 2001 – überwiegend als Versuch interpretiert, ein Gegengewicht oder einen Gegenpol zum Westen und zu den USA aufzubauen. Als möglicher Ansatz für ein Sicherheits- und Kooperationsarrangement in der Region und als Modell für den weiteren asiatisch-pazifischen Raum wurde die Gruppierung hingegen bislang praktisch nicht beachtet. Vom Westen weitgehend unbemerkt, ist mit den S-5 bzw. nun der SOZ im Laufe des letzten Jahrzehnts eine – zumindest dem eigenen Anspruch nach – multilaterale Organisation regionaler Kooperation entstanden, die ihren Ausgangspunkt in einer konkreten Problemstellung hatte, nämlich dem ungeklärten und umstrittenen Grenzverlauf zwischen China und der ehemaligen Sowjetunion. Die nach langjährigen Verhandlungen zwischen den vier direkt an China angrenzenden Nachfolgestaaten der Sowjetunion einerseits und der Volksrepublik China andererseits 1996 und 1997 unterzeichneten Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen im Grenzbereich und über Truppenabbau entlang der gemeinsamen Grenze sind strenggenommen *bilaterale* Vereinbarungen. Sie beziehen sich ausschließlich auf die Grenzregion zwischen China und der früheren Sowjetunion, nicht aber auf die *zwischen* den postsowjetischen Staaten.

Erst mit den Gipfeltreffen nach 1998 wandelten sich die S-5 zu einem *multilateralen* Forum mit der erklärten Absicht, ihre Zusammenarbeit auch auf andere Bereiche auszuweiten (Wirtschaft, Transport, Energie, Umwelt, Kultur, internationale Politik). Kernanliegen der S-5 blieb jedoch die regionale Stabilität. Diese sehen alle beteiligten Staaten durch Terrorismus, Separatismus und religiösen Extremismus gefährdet. Als verbindendes *externes* Element in den

Bedrohungsvorstellungen der S-5 fungiert Afghanistan bzw. die Taliban, die als *die* destabilisierende Kraft in der Region gelten.

Über die konkrete Umsetzung der im Rahmen von S-5 und SOZ unterzeichneten Abkommen ist wenig bekannt, und viele der vereinbarten Maßnahmen zur Vertiefung der Kooperation stehen bislang nur auf dem Papier. Jedoch haben die bisherigen Ansätze zu einer weitergehenden multilateralen Kooperation auf der Grundlage begrenzter gemeinsamer Interessen dem Zusammenschluß mittlerweile so viel Gewicht gegeben, daß auch andere Staaten in der Region – Pakistan, Indien, die Mongolei und Iran – Interesse an einer Mitwirkung bekunden.

Eigentlich gelten die asiatischen Staaten als grundsätzlich abgeneigt gegenüber multilateralen Institutionen. Zumal der Volksrepublik China wird nachgesagt, sie lasse sich insbesondere im Sicherheitsbereich nicht in multilaterale Arrangements einbinden. Die S-5-Vereinbarungen scheinen diese Behauptung jedoch zu widerlegen. Die vorliegende Studie soll durch eine genauere Analyse des S-5-Prozesses und der Perspektiven der SOZ klären, ob es sich um eine (Selbst-) Überschätzung, um eine Ausnahme von der Regel oder gar um die Basis für eine neue eurasische multilaterale Struktur handelt.

Sie kommt zu dem Ergebnis, daß es für die Staaten der neu gegründeten SOZ unabdingbar ist, gemeinsame Verfahrensregeln aufzustellen und gemeinsame Institutionen zu schaffen, wenn sie die formulierten Absichten für eine vertiefte Zusammenarbeit umsetzen und den Übergang von einem *nominellen* zum *qualitativen Multilateralismus* vollziehen wollen. Da die Teilnehmerstaaten wirtschaftlich konkurrierende Interessen und Modelle verfolgen (z.B. im Transport- und Energiesektor), bleibt abzuwarten, ob sich die SOZ zu einem Mechanismus entwickeln kann, der tatsächlich zu mehr Kooperation und Koordination führt.

Entscheidend wird die Haltung der Volksrepublik China sein. Beijing hat sich im Falle der Abkommen von 1996 und 1997 zu einem gemeinsamen Kontroll- und Inspektionsverfahren verpflichtet. Initiativen zu einer Ausweitung bzw. Übertragung des S-5-Mechanismus auf Nordostasien oder den gesamten asiatischen Raum steht China ungeachtet verbaler Zustimmung im Kern passiv bis ablehnend gegenüber. Es ist davon auszugehen, daß Beijing sich nur dann auf institutionalisierte multilaterale Arrangements einläßt, wenn der damit zu erzielende Nutzen die Einbußen an nationaler Souveränität deutlich überwiegt, oder wenn keine Verluste an Souveränität damit verbunden sind.

Doch könnten Vertrauensbildung und der bei den Grenzfragen zwischen China und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion angewandte stufenweise Lösungsansatz auch bei anderen (bilateralen) territorialen Streitigkeiten im asiatisch-pazifischen Raum erfolgreich sein.

Deutsche und europäische Politik sollte den S-5/SOZ-Prozeß und seine weitere Entwicklung in seiner Komplexität und Vielschichtigkeit wahrnehmen: Er läßt sich nicht auf seine antiwestliche Dimension reduzieren, sondern zielt auf breitangelegte Zusammenarbeit, deren Aussichten auf Umsetzung allerdings skeptisch zu beurteilen sind. Mit Blick auf die Losung vom Kampf gegen »Terrorismus, Separatismus und Extremismus« der SOZ sollte vermieden werden, kritiklos Bedrohungsvorstellungen zu übernehmen, die in der Region für innen- und außenpolitische Zwecke instrumentalisiert werden.

# Einleitung

Die Gruppe der Shanghaier Fünf (im folgenden S-5) konstituierte sich bald nach dem Zerfall der Sowjetunion (Dezember 1991) mit dem Format »4+1«, um die in den 80er Jahren zwischen China und der UdSSR begonnenen, aber nicht zu Ende geführten Verhandlungen über Grenzverlauf, Truppenabbau und vertrauensbildende Maßnahmen in den Grenzgebieten unter den neuen politischen Gegebenheiten weiterführen zu können. Die Gesprächsrunden umfaßten die vier direkt an China angrenzenden Nachfolgestaaten der UdSSR – also die Russische Föderation, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan – einerseits und die VR China andererseits.

Bei den beiden ersten Gipfeltreffen der fünf Staatspräsidenten in den Jahren 1996 und 1997 wurden Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen und über Abrüstung entlang der gemeinsamen Grenzen unterzeichnet. In den folgenden Jahren rückten dann zunehmend Themen der regionalen Wirtschaftskooperation sowie internationale Fragen mit ins Blickfeld der in jährlichem Abstand stattfindenden Zusammenkünfte. Dennoch blieben Sicherheit und Stabilität der Region Zentralasien das Kernanliegen der Gruppe.

Hinter der Schlüsselfrage regionaler Sicherheit steht eine gemeinsame Bedrohungsperzeption der am S-5-Prozeß beteiligten Staaten, die sich in den letzten Jahren verdichtet und zugespitzt hat: Die Russische Föderation und die Mehrzahl der zentralasiatischen Republiken, aber auch die Volksrepublik China sehen sich in ihrem territorialen Bestand und ihrer gesellschaftlichen Stabilität durch Anhänger eines islamischen Extremismus mit teilweise separatistischen Zielen gefährdet, wobei davon ausgegangen wird, daß diese Unterstützung durch die Taliban in Afghanistan erfahren.

Auf dem sechsten Gipfeltreffen Mitte Juli 2001 in Shanghai trat Usbekistan den S-5 bei; die nun sechs Teilnehmerstaaten gründeten offiziell die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (im folgenden SOZ). Für die Umsetzung der weitreichenden Ziele, die sich die SOZ gesetzt hat – vertiefte Kooperation in allen Bereichen –, sehen die Mitglieder feste Gremien und Verfahrensweisen vor, die angesichts der allgemein konstatierten Abneigung gegen Institutionalisie-

rung und verbindliche Regeln in Asien überraschen würden, wenn sie denn tatsächlich eingerichtet werden.

Die vorliegende Studie bietet eine erste systematische Bestandsaufnahme der Entwicklung der S-5/SOZ, um Probleme, Perspektiven und Erfolgsaussichten zu bewerten. Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

1. Welche konkrete Problemlage und gemeinsamen Interessen liegen dem S-5/SOZ-Prozeß zugrunde? Wie hat sich das Forum entwickelt und welche Ergebnisse und Übereinkünfte wurden bislang erzielt?
2. Können die S-5/SOZ tatsächlich als ein multilaterales Forum bezeichnet werden, an dem alle Mitglieder gleichberechtigt partizipieren? Oder entpuppt es sich letztlich als bilaterale Plattform, mit Hilfe derer Rußland und China ihre Interessen und Ansprüche in Zentralasien ausbalancieren?
3. Wie sind die Perspektiven der neu gegründeten SOZ für die verschiedenen Bereiche der angestrebten Kooperation – Wirtschaft, regionale Sicherheitspolitik, »Weltpolitik« – einzuschätzen?
4. Kann dem sicherheitspolitischen Arrangement der S-5/SOZ Vorbild- und Modellfunktion für den ost- und südostasiatischen Raum insgesamt zugesprochen werden? (Kontext: im Westen beklagtes Fehlen eines multilateralen Sicherheitsregimes wie etwa KSZE/OSZE)





Quelle: Perry Castaneda Library Map Collection (University of Texas at Austin)  
[http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/asia\\_pol00.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/asia_pol00.jpg)

## Die Entstehung der »Shanghaier Fünf«

### Das Ende der Sowjetunion und die »4+1«-Verhandlungen

Zu den Problemen zwischen China und dem zaristischen Rußland, die die Sowjetunion erbt, gehörte der ungeklärte Grenzverlauf zwischen den beiden Imperien. Betroffen waren neben ca. 4300 Kilometern im Osten beider Länder auch die gemeinsame Grenze zu Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan sowie ein kurzer Abschnitt der chinesisch-russischen Grenze im Westen (zwischen Kasachstan und Mongolei).

Bereits in den 80er Jahren begannen Moskau und Beijing im Zuge der Normalisierung ihres bilateralen Verhältnisses ernsthafte Verhandlungen über das Problem des Grenzverlaufes zwischen beiden Staaten, über Truppenabbau und vertrauensbildende Maßnahmen im Grenzgebiet. Die Wiederannäherung nach über zwei Jahrzehnten Feindschaft war möglich geworden durch den Amtsantritt von Gorbatschow, der die grundsätzliche Bereitschaft der Sowjetunion signalisierte, auf die von chinesischer Seite gestellten Bedingungen für eine solche Normalisierung einzugehen.<sup>1</sup> Als Ergebnis wurde im Mai 1991 – also noch vor der Auflösung der Sowjetunion – ein Abkommen über den Ostabschnitt der gemeinsamen Grenze unterzeichnet, in dem allerdings nur die Richtlinien und Prinzipien für die eigentliche Demarkation festgelegt wurden. Über die Zugehörigkeit von drei Inseln in den Grenzflüssen Amur vor Chabarowsk und im Argun konnte zum damaligen Zeitpunkt keine Einigung erzielt werden; eine Lösung dieses Problems wurde daher auf einen späteren Zeitpunkt ver-

schohen. Die eigentlichen Demarkationsarbeiten, im Zuge derer eine ganze Reihe kleiner Inseln in den Grenzflüssen Ussuri, Amur und Argun den Besitzer wechselte, wurden im Jahr 1994 von einer gemeinsamen Kommission begonnen. Ihr termingerechter Abschluß Ende 1997 gestaltete sich aufgrund heftiger Widerstände und Proteste seitens der betroffenen russischen Grenzregionen, insbesondere Primor'jes, als äußerst schwierig, doch konnte die letzte Boje im November 1997 gesetzt werden. Beim letzten China-Besuch des damaligen russischen Präsidenten Boris Jelzin im Dezember 1999 wurden schließlich die endgültigen Protokolle über die Demarkation ausgetauscht.

Da praktisch der gesamte Grenzverlauf zwischen China und der Sowjetunion unklar bzw. umstritten war, wurden die Gespräche über diese Frage sowie über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung entlang der gemeinsamen Grenzen nach Dezember 1991 wieder aufgenommen bzw. weitergeführt, nun aber unter neuen Vorzeichen: Neben Rußland waren die drei ehemaligen Sowjetrepubliken involviert, die direkt an China angrenzen. Die Gesprächsrunden zwischen Rußland, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan einerseits und China andererseits wurden als »4+1«-Gespräche bezeichnet.

Ohne die von Gorbatschow initiierte Normalisierung im Verhältnis mit China, die bereits Ende der 80er Jahre abgeschlossen war, und ohne die pragmatische Entscheidung der politischen Führungen Beijings und Moskaus nach Auflösung der Sowjetunion, die Normalisierung nicht sofort wieder auf dem Altar der Ideologie zu opfern, hätte der gesamte 4+1-Prozeß gar nicht erst in Gang kommen können. Auf beiden Seiten überwog letztlich das Interesse, auf den erreichten Ergebnissen aufzubauen.<sup>2</sup>

2 Bereits im Mai 1989, als der Normalisierungsprozeß mit dem Besuch Gorbatschows in Beijing seinen krönenden Abschluß finden sollte, geriet das Verhältnis beider Staaten aufgrund der zeitgleich stattfindenden Protestaktionen vor dem Tiananmen wieder ins Wanken, da die Demonstranten, die Gorbatschow als großen Reformator des Sozialismus betrachteten, in der von Perestrojka und Glasnost geprägten Sowjetunion auf viel Sympathie stießen. Die chinesische Führung ihrerseits sympathisierte im August 1991 mehr oder weniger

1 Die »drei Hindernisse«, deren Beseitigung die chinesische Seite als Voraussetzung für eine wirkliche Normalisierung der bilateralen Beziehungen gefordert hatte, waren: die massive sowjetische Truppenpräsenz an den gemeinsamen Grenzen im Osten und Westen sowie in der Mongolei, die sowjetische Unterstützung für die Besetzung Kambodschas durch Vietnam und schließlich die sowjetische Okkupation Afghanistans. Die von Gorbatschow demonstrierte Bereitschaft kann als »costly signal of reassurance« (kostspieliges Zeichen der Zusicherung) gesehen werden, mit dem die sowjetische Seite China erfolgreich zur Kooperation bewegte. Siehe zu diesem Begriff Andrew Kydd, Trust, Reassurance, and Cooperation, in: International Organization, 54 (Frühjahr 2000) 2, S. 325–357.

Beijing und Moskau hatten gute Gründe, nach den Jahrzehnten der Gegnerschaft ein normales Verhältnis zueinander zu suchen, denn für beide Staaten bedeutete dies deutlich geringere sicherheitspolitische und damit auch finanzielle Belastungen. Parallel zu den 4+1-Verhandlungen schlossen China und Rußland auf bilateraler Ebene eine Reihe von Abkommen im sicherheitspolitischen Bereich ab, so über die Verhütung militärischer Zwischenfälle (Juli 1994) und über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Kernwaffen und die Löschung der Zielprogrammierung von Kernwaffen gegeneinander (September 1994). Regelmäßige Treffen und Kontakte der Verteidigungsminister, der Kommandeure der einzelnen Waffengattungen, gegenseitige Flottenbesuche etc. wurden eingerichtet.<sup>3</sup>

Bis Ende der 90er Jahre resultierten aus den 4+1-Runden folgende bi- und trilaterale Grenzabkommen:

- Westabschnitt der chinesisch-russischen Grenze: Länge der Grenze 56 km; Abkommen unterzeichnet im September 1994 anlässlich Jiang Zemins Besuch in Moskau; Demarkation begonnen 1998;
- Kasachstan: Länge der Grenze: 1700 km; Abkommen im April 1994 unterzeichnet beim Besuch des damaligen chinesischen Ministerpräsidenten Li Peng in Almaty; Ergänzungsabkommen im September 1997 beim Besuch Li Pengs in Kasachstan und im Juli 1998 beim S-5-Gipfel;
- Kirgistan: Länge der Grenze 1000 km; Abkommen unterzeichnet im Juli 1996 bei Jiang Zemins Besuch in Bischkek; Ergänzungsabkommen im August 1999 beim S-5-Gipfel in Bischkek;
- Tadschikistan: im August 1999 beim Besuch Imomali Rachmonovs in China Unterzeichnung einer Teillösung;
- Dreiländereck China-Kasachstan-Kirgistan: Unterzeichnung beim S-5-Gipfel im August 1999;
- Dreiländereck China-Kirgistan-Tadschikistan: Unterzeichnung beim S-5-Gipfel im Juli 2000.<sup>4</sup>

unverhohlen mit den Putschisten, die das Rad der Geschichte in der Sowjetunion zurückdrehen wollten, und bewertete die Auflösung der Sowjetunion intern als Verrat am Sozialismus, für den hauptsächlich Gorbatschow und Jelzin verantwortlich zu machen seien. Innerhalb der chinesischen Führung war keineswegs unumstritten, ob der eingeschlagene Normalisierungskurs mit Rußland weitergeführt werden sollte.

<sup>3</sup> Siehe Bates *Gill/Taeho Kim*, *China's Arms Acquisitions from Abroad*, Stockholm 1995, S. 53.

<sup>4</sup> Auflistung nach Xia Yixi, Fazhan zhong de »Shanghai Wuguo« jizhi [Der »Shanghai Five«-Mechanismus in der Entwicklung], in: Guoji Wenti Yanjiu (2001) 3, S. 34–38; sowie Xinhua, 5.8.1999, zit. nach Summary of World Broadcast, Part 3, Far East [kurz: SWB FE]/3624 (27.8.1999), S. G/1–2.

Parallel zu den 4+1-Verhandlungsrunden, die mehrere Male im Jahr stattfanden, wurden von Experten der involvierten Seiten die Grenzgebiete neu vermessen und kartographiert.<sup>5</sup>

Wie schon im Falle des Ostabschnitts der chinesisch-russischen Grenze blieben aus den Vereinbarungen zunächst solche Grenzabschnitte ausgespart, über die kein Konsens möglich war. Kasachstan und China fanden schließlich zu einem Kompromiß; das ursprüngliche Abkommen wurde deshalb 1997 und 1998 ergänzt. Nach unbestätigten Meldungen verzichtete Kasachstan auf einen Teil der von ihm beanspruchten Gebiete, wobei China im Gegenzug ausreisewilligen Kasachen (von diesen leben ca. 1,1 Millionen in Chinas Nordwestregion, der Autonomen Region Xinjiang-Uighur) einige Erleichterungen bei den Übersiedelungsformalitäten einräumte. Der Kompromiß sah eine Aufteilung der umstrittenen Fläche (ca. 1000 qkm) vor: 53% an Kasachstan und 47% an China.<sup>6</sup> Auch mit Kirgistan war eine Ergänzung des ursprünglichen Grenzabkommens von 1996 notwendig. Das Zusatzabkommen aus dem Jahr 1999 geriet im Frühjahr 2001 in die Schlagzeilen: Die Opposition im Parlament Kirgistans sah in der Abtretung von 90 000 ha des Territoriums an China, die von den Präsidenten Askar Akaev und Jiang Zemin vereinbart worden sein soll, eine Verletzung der Verfassung Kirgistans, nach der das Parlament einer Veränderung der Staatsgrenzen zustimmen muß.<sup>7</sup>

Die Grenzziehung zwischen China und den zentralasiatischen Nachbarländern ist schon deshalb schwierig, weil es sich um Gebirgsregionen handelt und nur wenige natürliche Linien wie die Flußläufe am Ostabschnitt der ehemaligen chinesisch-sowjetischen Grenze vorhanden sind. Insbesondere mit Tadschikistan stellen sich erhebliche Probleme, denn Beijing reklamiert in diesem Falle ein besonders großes Gebiet im Pamirgebirge für sich. Mit Rücksicht auf die

<sup>5</sup> Entsprechende Karten wurden im Januar 1996 – nach dreijähriger Arbeit – ausgetauscht; siehe Xinhua, 12.1.1996, zit. nach SWB FE/2508 (13.1.1996), S. G/3.

<sup>6</sup> Siehe [o. Verf.] Confidence for compromise solution, in: IBRU Boundary and Security Bulletin, 6 (Sommer 1998) 2, S. 30.

<sup>7</sup> Siehe Jurij Razguljaev, Askaru Akaevu grozjat impičmentom [Askar Akaev wird mit Impeachment gedroht], in: Vremja MN, 26.5.2001, S. 4; sowie Alisher Khamidov, Dispute over China-Kyrgyz border demarcation pits president vs. parliament, 28.6.2001; <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/evav062801.shtml> (download 3.7.2001).



Quelle: Perry Castaneda Library Map Collection (University of Texas at Austin)  
[http://www.lib.utexas.edu/maps/middle\\_east\\_and\\_asia/china\\_pol96.jpg](http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/china_pol96.jpg)

innenpolitische Lage in Tadschikistan wurde über diese Grenze in den ersten Jahren nach der Auflösung der Sowjetunion gar nicht verhandelt. Beijing wollte die Position des Präsidenten Tadschikistans, Imomali Rachmonov, nicht zusätzlich durch Gebietsansprüche destabilisieren. Daher kam es erst im Jahre 1999 zu einer Einigung, die sich aber nur auf einen weniger umstrittenen Grenzabschnitt bezieht und den Bereich um Gorno-Badakhshan im Pamirgebirge ausspart, von dem China ein Drittel für sich fordert.

Die Gespräche des 4+1-Prozesses fanden hinter verschlossenen Türen statt. Nur in Einzelfällen wurde bekannt, was überhaupt Gegenstand der Verhandlungen war und ob es irgendwelche Fortschritte gab.

Als positiv ist für die Grenzverhandlungen zwischen China und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion festzuhalten, daß durch den Abschluß von Teilabkommen die erreichten Ergebnisse fixiert wurden. Wenn kein Konsens möglich war, verständigten sich die beteiligten Seiten grundsätzlich darauf, sich weiter um eine für alle Seiten akzeptable Lösung auf dem Verhandlungswege zu bemühen.

Für die in ihrer Unabhängigkeit noch nicht gefestigten zentralasiatischen Staaten boten die 4+1-Runden den Vorteil, die Gespräche mit dem großen Nachbarland China nicht auf sich allein gestellt führen zu müssen, sondern ihre jeweilige Verhandlungsposition durch die Beteiligung aller vier betroffenen ehemaligen Sowjetrepubliken einschließlich Rußlands verstärken zu können.<sup>8</sup> Vermutlich hätten sie einzeln auch nicht genügend Spezialisten für die Kartographierung und ähnliche Arbeiten aufbieten können.

Die 4+1-Konstellation ist streng genommen nicht als multilaterales, sondern als zweiseitiges Forum zu betrachten, da die beteiligten ehemaligen Sowjetrepubliken durch eine gemeinsame Delegation vertreten waren.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Die verfügbaren Informationen sprechen gegen die Behauptung, China habe die Grenzabkommen mit den zentralasiatischen Republiken geschlossen, ohne Rußland je zu konsultieren. Diese wird vertreten in [o.Verf.] Russia has misgivings about Shanghai Cooperation Organization, 20.6.2001; <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062001.shtml> (download 26.6.2001).

<sup>9</sup> Als bilaterale Verhandlungen betrachtet die 4+1-Gespräche auch *Xia Yixi, Fazhan zhong de »Shanghai Wuguo« jizhi*, S. 35. Siehe auch *Qingguo Jia, The Success of the Shanghai Five: Interests, Norms and Pragmatism*; <http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2001/jiafinal.htm> (download 12.6.2001).

## Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung

### Shanghai 1996: Vertrauensbildende Maßnahmen

Im April 1996 trafen erstmals die Präsidenten der am 4+1-Prozeß beteiligten Staaten zu einem Gipfeltreffen in Shanghai zusammen und unterzeichneten bei diesem Anlaß ein Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich in den Grenzgebieten. Dieses Dokument basiert im wesentlichen auf bereits im April 1990 von China und der damaligen Sowjetunion im Grundsatz vereinbarten Richtlinien über beidseitige Truppenreduzierung und vertrauensbildende Maßnahmen entlang der sino-sowjetischen Grenze.

Daß im Rahmen der 4+1-Gespräche auch über diese Themenkomplexe verhandelt worden war, konnte aus einzelnen Meldungen und Verlautbarungen der entsandten Delegierten entnommen werden. Offensichtlich wurden die Verhandlungen im Laufe des Jahres 1995 beschleunigt vorangetrieben, denn zu diesem Zeitpunkt erschienen erstmals Berichte über erzielte Fortschritte.<sup>10</sup>

Der volle Wortlaut der Vereinbarung wurde zunächst nicht publiziert, aber in einer inoffiziellen englischen Übersetzung über eine Nordostasien-Mailingliste zirkuliert.<sup>11</sup>

Die wesentlichen Punkte der Vereinbarung sind in Artikel 2 festgeschrieben:

- ☐ Austausch von Informationen über die entlang der Grenzen stationierten Streitkräfte und Grenztruppen;
- ☐ keine Militärübungen, die sich gegen die andere Seite richten;
- ☐ Begrenzung von Militärübungen in Umfang, geographischer Ausdehnung und Anzahl;
- ☐ Information im Falle größerer Truppenaktivitäten oder -bewegungen bei Notfällen;
- ☐ Information über temporäres Eindringen von Truppen in einen Bereich 100 km vor der Grenze;
- ☐ gegenseitige Einladung zu Manövern (Beobachter);
- ☐ Information über das temporäre Eindringen von

<sup>10</sup> Siehe z.B. ITAR-TASS, 7.7.1995, zit. nach SWB FE/2352 (11.7.1995), S. G/4–5.

<sup>11</sup> Voller Wortlaut im Anhang dieser Studie. Zugänglich auch unter [http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai\\_19960426.html](http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai_19960426.html).

Kriegsschiffen in Flüsse in einem Radius von 100 km entlang des Ostabschnitts der chinesisch-russischen Grenze;

- Maßnahmen zur Verhinderung militärischer Zwischenfälle;
- Nachfrage bei unklaren Situationen;
- Verstärkung freundschaftlicher Kontakte zwischen den Mannschaften der Streitkräfte in den Grenzgebieten und der Grenztruppen.

Die Details dieser Maßnahmen, ihre Durchführungsmodalitäten und ihr zeitlicher Ablauf sind in den Artikeln 3 bis 12 festgelegt.

Aus dem Text geht klar hervor, daß es sich bei dem Abkommen von 1996 um eine *bilaterale* Vereinbarung zwischen der Volksrepublik China einerseits und der »gemeinsamen Partei«, bestehend aus Russischer Föderation, Republik Kasachstan, Republik Kirgistan und Republik Tadschikistan handelt. Es hat unbefristete Gültigkeit, kann aber von beiden Parteien schriftlich gekündigt werden. Außerdem kann sich jedes Mitglied aus der »gemeinsamen Partei« zurückziehen; das Dokument behält seine Gültigkeit, solange mindestens ein Staat der gemeinsamen Partei und China Mitglieder bleiben.

Schon bei diesem ersten Gipfeltreffen in Shanghai wiesen die Präsidenten der fünf Staaten darauf hin, daß ihre Zusammenarbeit auch als ein mögliches Modell für eine neue Sicherheitsstruktur in Asien zu sehen sei. Alle Unterzeichner priesen die historische und wegweisende Bedeutung des Abkommens von Shanghai, wobei anti-westliche Untertöne in den Kommentaren nicht zu überhören waren. Von chinesischer Seite wurde die Vereinbarung als Beweis dafür angeführt, daß die Perzeption einer »chinesischen Bedrohung« völlig haltlos sei – die Volksrepublik habe sich vielmehr damit als wichtiger Faktor für den Erhalt von Frieden und Stabilität erwiesen. In der Beijing nahestehenden Hongkonger Zeitung »Wen Wei Po« hieß es ziemlich unverblümt: Während das Shanghaier Dokument auf den Schutz des Friedens und die Verringerung militärischer Aktivitäten abziele, würden NATO und amerikanisch-japanische Sicherheitsallianz trotz des Endes des Kalten Krieges noch ausgebaut und verstärkt und seien Ausdruck von Hegemonismus und Machtpolitik.<sup>12</sup>

Nicht überall traf das Abkommen auf ungeteilte Zustimmung: Sowohl in Kasachstan als auch in Kirgistan

hatte es Protestaktionen gegen seine Unterzeichnung gegeben. In diesen beiden zentralasiatischen Staaten sowie in Usbekistan leben insgesamt mehr als 275 000 Uiguren, die sich teilweise organisiert haben, um für die Loslösung ihrer ethnischen Glaubensbrüder in Xinjiang von China und die Gründung eines unabhängigen Ost-Turkistan einzutreten. Diese Gruppierungen appellierten im Vorfeld des Shanghaier Gipfels an die Regierungen Kasachstans und Kirgistans, das VBM-Abkommen nicht zu unterzeichnen. In ihren Augen bedeutete der Abschluß des Dokuments das Ende jeder Hoffnung auf eine mögliche Unterstützung ihrer Sache durch die politische Führung der zentralasiatischen Staaten.<sup>13</sup>

Allerdings entbehrten solche Hoffnungen bei nüchterner Betrachtung angesichts der Übereinstimmung in den Interessen der politischen Eliten an regionaler Stabilität und am Erhalt der territorialen Integrität von vornherein jeder Grundlage. Beijing hatte in den Beziehungen zu den einzelnen zentralasiatischen Republiken seit Dezember 1991 immer besonderen Wert darauf gelegt, daß deren Regierungen keinerlei »gegen China gerichtete Aktivitäten« auf ihrem Territorium duldeten oder gar förderten.<sup>14</sup> Aufgrund dieser Forderung Beijings wurden verschiedene uigurische Organisationen in den zentralasiatischen Nachbarrepubliken zeitweise verboten, und es gab eine Reihe von Festnahmen sowie Fälle von Auslieferungen.<sup>15</sup>

### Moskau 1997: Truppenabbau entlang der Grenzen

In Shanghai war 1996 der Grundstein für jährliche Gipfeltreffen der fünf Präsidenten gelegt worden. Eine

<sup>13</sup> Siehe dazu Lowell *Bezans*, Uighurs Casualty of »Confidence Building« in Asia, in: OMRI Analytical Brief, 1 (22.4.1996) 75; sowie [o. Verf.] Muslim plea against pact on borders, in: South China Morning Post, 25.4.1996, S. 11.

<sup>14</sup> Dies kommt in allen Gemeinsamen Erklärungen, die bei den zahlreichen Staatsbesuchen unterzeichnet wurden, zum Ausdruck. Siehe zur Entwicklung der Beziehungen zwischen China und Zentralasien auch Gudrun *Wacker*, Neue »Seidenstraße« oder neues »Great Game«? Li Pengs Reise nach Usbekistan, Kirgistan und Kasachstan, Köln, 15. Juni 1994 (Aktuelle Analysen des BIOst, 32-1994); *dies.*, Xinjiang und die VR China. Zentrifugale und zentripetale Tendenzen in Chinas Nordwest-Region, Köln 1995 (Bericht des BIOst, 3-1995); *dies.*, Helfer oder Hegemon? China und die zentralasiatischen GUS-Staaten, in: *BIOst* (Hg.), Zwischen Krise und Konsolidierung, München/Wien 1995, S. 371–381.

<sup>15</sup> Siehe z.B. Petr *Vlasov*, Boj s zapadnoj ten'ju [Kampf mit dem westlichen Schatten], in: *Èkspert*, (August 1999) 32, S. 43–44.

<sup>12</sup> Siehe [o. Verf.] Five-nation agreement »not a military alliance«; NATO expansion »threat«, in: Wen Wei Po, 26.4.1996, S. A2, zit. nach SWB FE/2600 (1.5.1996), S. G/1–2.

zweite Zusammenkunft folgte im April 1997 in Moskau. Jiang Zemin und Boris Jelzin unterzeichneten im Rahmen eines bilateralen Treffens eine – relativ allgemein gehaltene – »Erklärung zu internationalen Fragen und Beziehungen«, in der sie sich für die »Multipolarisierung« der Welt und den Aufbau einer neuen internationalen Ordnung stark machten.<sup>16</sup>

In Moskau wurde von allen fünf Staatsführern aber auch ein – nach wie vor nicht veröffentlichtes – Dokument unterzeichnet, das Truppenhöchstgrenzen und Abrüstungsmaßnahmen auf beiden Seiten der gemeinsamen Grenzen vorsah. Nach der offiziellen Formulierung sollten damit Truppen und Waffensysteme auf das Minimum begrenzt werden, das für befreundete Nachbarstaaten zu Verteidigungszwecken notwendig ist. Zumindest in Umrissen ist der Inhalt dieser Vereinbarung bekannt:

- Geographisch bezieht sich der Geltungsbereich auf eine Zone von 100 km beiderseits der gemeinsamen Grenzen;
- Begrenzung der Gesamtzahl von militärischem Personal innerhalb des Geltungsbereiches auf insgesamt 130 400 Mann;
- Reduzierung der Stärke der in der betroffenen Zone dislozierten Bodentruppen, Luftstreitkräfte, des luftgestützten Teils der Luftverteidigung, sowie Festlegung von Obergrenzen für die Grenztruppen;
- Obergrenzen für die Hauptkategorien von Waffensystemen;
- Geltungsdauer bis 31.12.2020, verlängerbar mit Zustimmung beider Seiten.

Zusätzlich wurden vier Protokolle über den genauen geographischen Geltungsbereich, die Durchführungsverfahren, Informationsaustausch sowie die Überwachung und Verifizierung des Abkommens unterzeichnet.<sup>17</sup>

Einige Details der vorgesehenen Maßnahmen wurden ebenfalls bekannt gegeben. So legte man für Panzer eine Obergrenze von jeweils 3900 auf beiden Seiten der gesamten Grenze zwischen China und den ehemaligen Sowjetrepubliken fest, wobei auf seiten letzterer 3810 auf Rußland entfallen. Darüber hinaus wurden Rußland 4500 gepanzerte Fahrzeuge eingeräumt.

<sup>16</sup> Voller Wortlaut siehe Xinhua, 23.4.1997, zit. nach SWB SU/2902 (25.4.1997), S. B/11–13. Dokumente dieses Treffens zugänglich unter <http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/statement-970423.html> (download 21.6.2001).

<sup>17</sup> Siehe die zusammenfassende Darstellung in [o.Verf.] Five-Party Arms Reduction Agreement, in: IBRU Boundary and Security Bulletin, 5 (Sommer 1997) 2, S. 40–42.

Nicht betroffen sind auf russischer Seite von der Vereinbarung »strategische Komponenten der Streitkräfte«, das heißt strategische Raketenstreitkräfte (Nuklearstreitkräfte), Kriegsmarine, Langstreckenluftstreitkräfte und Raketeneinheiten der Luftverteidigung.<sup>18</sup>

Für Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan ergab sich aus dem Abkommen von Moskau mit großer Wahrscheinlichkeit kein direkter Handlungsbedarf, da ihre Streitkräfte zu diesem Zeitpunkt noch im Aufbau begriffen waren und Grenzschutzaufgaben zumindest teilweise von russischen Einheiten geleistet wurden. Der Verteidigungsminister Kigistans erklärte beispielsweise erst im Juli 1999, Kirgistan werde die Grenze zu China, für die seit 1992 russische Truppen die Grenzpatrouillen durchführten, ab August 1999 selbst schützen.<sup>19</sup>

Der ursprüngliche Zeitplan hatte unterzeichnungsreife Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung entlang der Grenze bis zum Jahr 1994 vorgesehen,<sup>20</sup> konnte aber nicht eingehalten werden. Noch im Mai 1996, also weniger als ein Jahr vor der Zusammenkunft in Moskau, bezeichnete der damalige russische Verteidigungsminister Gratschow eine baldige Einigung über die Frage des Truppenabbaus entlang des Ostabschnitts der chinesisch-russischen Grenze als unwahrscheinlich, da ein Rückzug von Truppen mehr als 100 km hinter die Grenze – wie ihn die chinesische Seite offenbar vorgeschlagen hatte – auf russischer Seite enorme logistische Probleme aufwerfe (Unterbringung etc.).<sup>21</sup>

Während die offiziellen chinesischen Medien – wie nicht anders zu erwarten – nur lobende Worte für die Übereinkunft des Jahres 1997 fanden, erschienen in der russischen Presse auch kritische Kommentare: Die

<sup>18</sup> Siehe ITAR-TASS, 24.4.1997 und Interfax, 24.4.1997, zit. nach SWB SU/2902 (25.4.1997), S. B/9–10.

<sup>19</sup> Ein entsprechendes Abkommen über den Abzug der russischen Truppen wurde im Juli 1999 unterzeichnet; siehe Interfax, 20.7.1999, zit. nach IBRU Boundary and Security Bulletin, 7 (Herbst 1999) 3, S. 32. In The Military Balance, London: International Institute for Strategic Studies, Jahrgänge 1992 bis 2000 finden sich durchgängig allerdings nur Zahlen für russische Einheiten, die zum Schutz der Grenze zwischen Tadschikistan und Afghanistan eingesetzt sind. Zu Aufbau und Stand der Streitkräfte in den zentralasiatischen Staaten bis 1999 siehe auch Uwe Halbach, Sicherheit in Zentralasien. Teil 1, Köln 2000 (Berichte des BIOst, 24/2000).

<sup>20</sup> Siehe ITAR-TASS, 18.12.1992, zit. nach SWB FE/1569 (21.12.1992), S. A/1/6–7.

<sup>21</sup> Siehe RIA, 23.4.1996, zit. nach SWB SU/2595 (25.4.1996), S. B/16.

Konsequenzen habe hauptsächlich Rußland zu tragen, da chinesische Truppen ohnehin bereits hinter der vereinbarten Zone von 100 km stationiert seien.<sup>22</sup> Nach anderen Berichten hatte auch Rußland zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens die festgelegten Höchstgrenzen schon unterschritten.<sup>23</sup>

Auch in diesem Falle unterzeichneten alle fünf Präsidenten das Abkommen, doch Formulierungen wie die über die Verlängerbarkeit machen deutlich, daß es analog zu der Übereinkunft von 1996 *bilateralen* Charakter trägt.

Über die Implementierung der beiden Vereinbarungen, für die ein Zeitraum von zwei Jahren angesetzt war, sind kaum Informationen zu finden. Im Oktober 1998 führte der damalige russische Verteidigungsminister Sergeev vor der Nationalen Verteidigungsakademie in China aus, Truppenreduzierung und Abrüstung entlang des Ostabschnitts der chinesisch-russischen Grenze machten Fortschritte. Die Maßnahmen würden im Rahmen der Reform der russischen Streitkräfte durchgeführt.<sup>24</sup> Die S-5-Mitgliedstaaten bildeten ein Gemeinsames Überwachungskomitee, dessen Aufgabe Inspektionen von Militärpersonal und Waffensystemen in der fraglichen 100-km-Zone sind. Dieses Komitee trat erstmals im November 1999 zusammen.<sup>25</sup>

## Gemeinsame Bedrohungsperzeptionen

Um die Entwicklung der S-5 nach dem Gipfel in Moskau zu verstehen, ist es notwendig, kurz darauf einzugehen, warum Fragen der Bedrohung regionaler/innerer Sicherheit und Stabilität nach 1998 mehr und mehr Gewicht für die beteiligten Staaten gewannen und warum der gemeinsame Kampf gegen »Terrorismus, Separatismus und religiösen Extremismus«, wofür sich in der chinesischen Presse mittlerweile die

Bezeichnung »drei Kräfte« eingebürgert hat (*san gu shili*, wörtl.: drei Einflüsse oder Tendenzen),<sup>26</sup> ein zentrales Anliegen der S-5 geworden ist.<sup>27</sup> Die Bedrohung durch die »drei Kräfte« ist nicht in allen Staaten gleich gewichtet: In Zentralasien spielt der Separatismus im Unterschied zu China (Xinjiang, Tibet, aber auch Taiwan) und Rußland (Tschetschenien) kaum eine Rolle.

## Zentralasien

Mit einer Bedrohung durch *islamistischen Extremismus* und *Terrorismus* sehen sich von den fünf zentralasiatischen Republiken insbesondere Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan konfrontiert, deren Grenzen im Ferghana-Tal taschenförmig ineinandergreifen. Die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die Verbindungen zu den Taliban unterhalten soll, verfolgt das erklärte Ziel, Islam Karimov als Präsidenten Usbekistans zu stürzen und eine islamische Republik zu errichten.<sup>28</sup> Seit im Frühjahr 1999 mehrere Bomben in Taschkent, der Hauptstadt Usbekistans, explodierten und sich sowohl im Sommer 1999 als auch 2000 Überfälle und Geiselnahmen in Kirgistan ereigneten, die dieser islamistischen Gruppierung zugeschrieben werden, wurden vor allem in Usbekistan die Maßnahmen gegen jede Form eines sich politisch organisierenden Islam verschärft.<sup>29</sup> Die Mehrzahl der Beobachter stimmt allerdings darin überein, daß gerade das völlig undifferenzierte Vorgehen des usbekistanischen Präsidenten Karimov gegen praktisch jede Form islamischer Religionsausübung, die sich außerhalb strikter staatlicher Kontrolle abspielt, die Bedrohung durch extremistische Gruppierungen zur »self-fulfilling prophecy« machen könnte, da es einen Solidarisierungseffekt innerhalb der Bevölkerung mit radikaleren Kräften erzeugt.

22 Siehe Aleksandr Čudoděev, *Ostrov Damanskij budet dolgo nam snit'sja* [Die Insel Damanskij wird uns lange im Traum erscheinen], in: *Segodnja*, 25.4.1997, S. 1, 4.

23 Siehe Aleksandr Platkovskij/Viktor Litovkin, *Moskva i Pekin budut dryžit' armijami* [Moskau und Beijing werden durch die Armeen befreundet sein], in: *Izvestija*, 15.4.1997, S. 3.

24 Siehe ITAR-TASS, 22.10.1998, zit. nach SWB SU/3365 (23.10.1998), S. B/12.

25 Siehe [o.Verf.] *Border Committee Meets*, in: IBRU *Boundary and Security Bulletin*, 7 (Winter 1999–2000) 4, S. 32. Der chinesische Verteidigungsminister Chi Haotian gab im März 2000 an, es seien bereits drei Konferenzen der Kontrollgruppe und »Testinspektionen« durchgeführt worden; siehe Xinhua, 30.3.2000, zit. nach SWB FE/3806, 4.4.2000, S. G/1–2 (G/1).

26 Siehe z.B. Li Hui, *Zhongya wuguo yu Zhongguo* (Die fünf Staaten Zentralasiens und China), in: Shijie Zhishi, (2000) 18, S. 10–11.

27 Eine ausführliche Darstellung dieses Themenkomplexes bis 2000 mit Schwerpunkt auf Zentralasien bietet Halbach, *Sicherheit in Zentralasien* [wie Anm. 19]. Eine Reihe nützlicher Analysen zu diesem Thema ebenfalls mit Schwerpunkt auf die zentralasiatischen Staaten auch unter <http://www.crisisweb.org> (Central Asia).

28 Siehe Ahmed Rashid, *A Long, Hot Summer Ahead*, in: *Far Eastern Economic Review*, 19.4.2001, S. 28–30 (28).

29 Eine ausführliche Darstellung findet sich in [o.Verf.] *Central Asia: Islamist Mobilisation and Regional Security*, in: ICG *Asia Report*, 1.3.2001, No. 14, Osh/Brussels (1.3.2001) (zugänglich unter <http://www.crisisweb.org>).



In Tadschikistan herrschte nach der Unabhängigkeit ein Bürgerkrieg, bei dem innerhalb des oppositionellen Lagers auch islamistische Kräfte eine Rolle spielten und der erst 1997 mit Hilfe internationaler Vermittlungsbemühungen beigelegt werden konnte. Das Friedensarrangement konnte jedoch nicht alle Konfliktparteien integrieren.

Für Kasachstan stellen islamistische Gruppierungen zwar keine akute Bedrohung dar, jedoch sieht es sich seit dem Eintritt der Unabhängigkeit aufgrund seiner spezifischen ethnischen Zusammensetzung mit einem relativ hohen russischen Bevölkerungsanteil, der im nördlichen Teil des Landes dominiert, mit *separatistischen Tendenzen* konfrontiert. Zudem steht Kasachstan mit Usbekistan in einem Konkurrenzkampf um die Position der regionalen Führungsmacht in Zentralasien.

Daß sich Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan seit 1999 ähnlichen Gefahren ausgesetzt sehen, hat einerseits zwar zu der Einsicht geführt, daß verstärkte sicherheitspolitische Kooperation notwendig und sinnvoll ist, andererseits aber gestaltet sich das Verhältnis der Staaten untereinander konfliktträchtig – aufgrund von Territorialstreitigkeiten, Mißtrauen und gegenseitigen Vorwürfen, nicht entschieden genug auf die Herausforderungen zu reagieren.<sup>30</sup> Im Unterschied zu den übrigen zentralasiatischen Republiken setzt Turkmenistan einzig auf bilaterale Zusammenarbeit mit Rußland; es ist an keinem der regionalen Arrangements beteiligt.

## Rußland

Rußland hat sich schon seit 1994 in der Kaukasusrepublik Tschetschenien mit dem Problem des *Separatismus* in Verbindung mit *islamischem Extremismus* auseinanderzusetzen. Mit dem zweiten Tschetschenienkrieg (1999) rückte Moskau den Zusammenhang zwischen Freiheitskämpfern in Tschetschenien und deren Unterstützung durch die Taliban in Afghanistan sowie durch islamistische Terrorgruppen, die sich insbesondere an den Namen Osama bin Laden knüpfen, ins Zentrum seiner Argumentation. Die Anerkennung Tschetscheniens durch die Taliban-Regierung und die Genehmigung zur Eröffnung einer Botschaft in Kabul (im Januar 2000) haben dem Verdacht auf solche Verbindungslinien zusätzliche Nahrung geliefert. Mittlerweile präsentiert sich Moskau mit seinem

Kampf gegen den Separatismus Tschetscheniens auch Europa und den USA gegenüber als Bollwerk und Verteidiger der westlichen Zivilisation gegen islamistisch inspirierten Terrorismus. Für die GUS wurde unter der Präsidentschaft Putins der gemeinsame Kampf gegen internationalen Terrorismus geradezu zur »neuen Integrationsidee«.<sup>31</sup> In einem Interview im Juni 2001 erklärte Vladimir Putin, in Zentralasien sei nach dem Rückzug Rußlands aus der Region im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion ein Kräftevakuum entstanden. Religiöse Extremisten und terroristische Organisationen seien dabei, dieses Vakuum zu füllen.<sup>32</sup>

## China

Die Volksrepublik China sieht sich mit dem Problem des *Separatismus* insbesondere in der Autonomen Region Xinjiang-Uighur im Nordwesten des Landes konfrontiert – einem ressourcenreichen Gebiet mit überwiegend muslimischen Bevölkerungsgruppen, das ebenfalls immer stärker mit *islamischem Extremismus* in Verbindung gebracht wird.<sup>33</sup> Die in Xinjiang lebende Bevölkerung setzt sich trotz des dramatisch angestiegenen Anteils von Han-Chinesen (im Jahr 1949 waren es ca. 7%, bei der Volkszählung 1990 nahezu 38%) noch immer überwiegend aus muslimischen Ethnien zusammen: Mit über sieben Millionen stellen die turkstämmigen Uighuren die größte islamische Bevölkerungsgruppe der Region, außerdem leben dort Hui (»chinesische Muslime«, ca. 700 000), Kasachen (1,1 Millionen) sowie kleinere Gruppen Kirgisen, Usbeken und Tadschiken.<sup>34</sup> Seit Xinjiang im 18. Jahr-

31 Ebd., S. 5.

32 Siehe Fernsehinterview mit Putin, [o.Verf.] My strany neograničnych vozmožnostej [Wir sind Staaten mit unbegrenzten Möglichkeiten], in: Krasnaja Zvezda, 14.6.2001, S. 1.

33 Siehe dazu ausführlicher Wacker, Xinjiang und die VR China [wie Anm. 13].

34 Offiziell gab es nach der Volkszählung von 1990 in der Volksrepublik 55 anerkannte nationale Minderheiten mit einer Gesamtzahl von 91,2 Millionen. Dies entspricht einem Anteil von 8,04% der Gesamtbevölkerung. Im Gegensatz dazu machten nicht-russische Nationalitäten in der ehemaligen Sowjetunion fast 50% der Bevölkerung aus. Geographisch und flächenmäßig allerdings konzentrieren sich die Minderheiten in China auf 64% der chinesischen Territoriums, im wesentlichen an der westlichen (Autonome Regionen Tibet und Xinjiang) und an der nördlichen Peripherie (Autonome Region Innere Mongolei). Nach offiziellen Angaben (ebenfalls aus der Volkszählung 1990) gibt es 17,6 Millionen Moslems in China – allerdings existieren auch Schätzungen, nach denen

30 Siehe dazu Halbach, Sicherheit in Zentralasien, S. 22.

hundert formell in das chinesische Kaiserreich inkorporiert wurde, gab es immer wieder Aufstände in der Region und Loslösungsbestrebungen von China. Keinem dieser Versuche war allerdings längerfristig Erfolg beschieden. Auch nach der Gründung der VR China im Jahr 1949 hörten die Proteste gegen die chinesische Herrschaft in der Region nicht völlig auf. Nach Beginn der Wirtschaftsreformen, die auch größere Freiräume in der Religionsausübung und Meinungsäußerung mit sich brachten, artikulierten sich die Unzufriedenheit zunehmend deutlicher.

Der Zerfall der Sowjetunion ließ die chinesische Führung befürchten, die Unabhängigkeit der fünf zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan, Tadschikistan und Turkmenistan könnte separatistischen Tendenzen in der eigenen Nordwestregion neuen Auftrieb verleihen. Daher nahm Beijing sofort diplomatische Beziehungen zu den neuen Staaten auf und bemühte sich von Anfang an um ein gutes Verhältnis zu den Regierungen der zentralasiatischen Länder. In den politischen Eliten seiner westlichen Nachbarn hoffte man Verbündete gegen eine Destabilisierung der Region und gegen »schädliche« Einflüsse zu finden.

Die etwa seit Mitte der 90er Jahre festzustellende Intensivierung und zunehmende »Militarisierung« der anti-chinesischen Aktivitäten in Xinjiang – sie manifestiert sich in Bombenattentaten und Anschlägen auf muslimische Funktionsträger, die mit den han-chinesischen Autoritäten kollaborieren – wird von chinesischer Seite auf die oben angesprochenen externen Verbindungen und Einflüsse zurückgeführt. Dabei geht es zum einen um organisierte Gruppen von ethnischen Uiguren in den zentralasiatischen Nachbarländern Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan, aber auch in der Türkei.<sup>35</sup> Zum anderen hat Beijing auch gegenüber der pakistanischen Regierung den Vorwurf erhoben, daß junge Muslime aus Xinjiang, die zum Studium nach Pakistan reisen, von dort – teilweise nach einem Afghanistan-Aufenthalt, bei dem sie für den Kampf ausgebildet werden – mit fundamentalistischen Vorstellungen und mit dem Willen zurückkehren, für diese Vorstellungen auch mit Waf-

fengewalt einzutreten. Der chinesische Außenminister Tang Jiaxuan forderte bei einem Besuch in Islamabad im Juli 2000, mehr für eine Beendigung des Krieges in Afghanistan zu unternehmen.<sup>36</sup> Die chinesische Führung hat aber auch schon die USA beschuldigt, separatistische Bewegungen in Xinjiang zu schüren und finanziell zu unterstützen.<sup>37</sup>

Wie stark die separatistischen Gruppierungen in Xinjiang tatsächlich sind und inwieweit sie von der endogenen Bevölkerung unterstützt werden, läßt sich kaum einschätzen: Offizielle chinesische Darstellungen der Situation dienen politischen Zwecken (Beschwörung der Einheit der Nation oder Betonung der Gefahr, um Gegenmaßnahmen zu rechtfertigen), während exil-uighurische Gruppen ein Interesse daran haben, ihre Sache als von der Bevölkerungsmehrheit getragen zu präsentieren. Die chinesische Führung hat jedenfalls bereits im Jahr 1996 jeglichem Unruhepotential in der Region mit einer »Hart zuschlagen«-Kampagne den Kampf angesagt. Diese richtet sich im Falle Xinjiangs nicht nur gegen politisch-religiöse Gruppen, sondern auch gegen nicht offiziell genehmigte Koranschulen etc. Die chinesische Führung stuft – wie schon für Usbekistan festgehalten wurde – praktisch jede Form von Protest und Unruhe und jede Form nicht offiziell autorisierter Religionsausübung als gefährlich und destabilisierend ein.

### Afghanistan als regionaler Destabilisator

Obwohl die Bedrohungsvorstellungen in den einzelnen Staaten jeweils unterschiedlich geprägt und gewichtet sind, hat sich seit Ende der 90er Jahre als verbindender externer Faktor die Taliban-Regierung in Afghanistan verstärkt in den Vordergrund geschoben. Die angenommene ideologische, materielle, logistische und finanzielle Unterstützung, welche islamistischen Kämpfern unter den Taliban zuteil wird, gilt als *das* destabilisierende Moment sowohl für die zentralasiatischen Republiken wie auch für Teile Rußlands und Chinas. Zudem wird in Afghanistan der Ausgangspunkt praktisch jeder Form grenzüberschreitender

eine weit größere Zahl, nämlich ca. 40 Millionen, der islamischen Glaubensrichtung anhängen soll. Zu den Ethnien islamischen Glaubens zählen neben den oben genannten noch Tataren, Dongxiang, Sala und Baoan. Alle islamischen Völker Chinas sind in Xinjiang vertreten.

<sup>35</sup> In die Türkei flohen einige Führer und Anhänger der unabhängigen »Republik Ostturkistan«, die zwischen 1944 und 1946 auf einem Teil des Territoriums von Xinjiang existierte.

<sup>36</sup> Dazu und zu islamischen Gruppen aus Xinjiang, die in Afghanistan ausgebildet werden, siehe Ahmed Rashid, Afghanistan: The year in review, in: Turkistan Newsletter (elektron.), 5 (14.2.2001) 35.

<sup>37</sup> Siehe z.B. Xu Xifa, Guanyu Xinjiang minzu fenliezhuyi wenti de shehuixue sikao [Soziologische Überlegungen zum Problem des ethnischen Separatismus in Xinjiang], in: Xinjiang Daxue Xuebao, 20 (1992) 2, S. 13–19 (13).

Kriminalität gesehen, insbesondere Drogen- und Waffenschmuggel.

### Ausweitung der Agenda: 1998–2000

Erst nach dem Gipfel in Moskau 1997 bürgerte sich die Bezeichnung »Shanghaier Fünf« (chin.: *Shanghai Wuguo*, russ.: *Šanchajskaja Pjaterka*) in der Presse ein, und die Agenda der Treffen wurde auch auf andere Bereiche ausgedehnt. Diskutiert wurden sowohl internationale Fragen (Weltordnung) als auch Möglichkeiten zu verstärkter regionaler Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, wissenschaftlich-technischem und anderen Gebieten. Als Kernanliegen aber kristallisierten sich die regionale Sicherheit und ein mögliches gemeinsames Vorgehen gegen die oben beschriebenen neuen (und alten) Bedrohungen heraus. Während die Abkommen von 1996 und 1997, wie oben dargestellt, im Grunde noch als Ergebnis der »bilateralen« 4+1-Verhandlungen zu betrachten sind, wandelten sich die S-5 zu einem multilateralen Forum, das auf intensivierte Kooperation und Koordination abzielt.

### Almaty (Kasachstan) 1998

Anstelle des russischen Präsidenten nahm an diesem Gipfel im Juli 1998 der damalige russische Außenminister Primakov teil. Wesentliche Punkte der fünfseitigen »Deklaration von Almaty« waren Prinzipien guter Nachbarschaft und Freundschaft. Die wichtigsten Punkte der Erklärung umfaßten: Weiterführung der Zusammenarbeit im Bereich regionale Sicherheit; die Absicht zu verstärkter wirtschaftlicher Kooperation, vor allem im Transport- und Energiesektor; Ablehnung jeder Form des Separatismus und religiösen Extremismus; Besorgnis über die Lage in Afghanistan und die von Indien und Pakistan kurz zuvor durchgeführten Nukleartests als Probleme für die regionale und internationale Sicherheit. Die Unterzeichner unterstützten sowohl die Initiative des kasachstanischen Präsidenten Nazarbaev für eine »Konferenz für Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien«<sup>38</sup> als auch die des usbekistanischen

<sup>38</sup> Die Idee dieser »asiatischen KSZE/OSZE« hatte Nazarbaev bereits ab 1992 (auf der 47. UN-Vollversammlung) propagiert. Es fanden zwar verschiedene Treffen statt, an denen sich insgesamt 16 Staaten beteiligten (einschließlich aller S-5-Mitglieder), jedoch scheint es bislang außer einer Deklaration keine greifbaren Ergebnisse zu geben; siehe [o. Verf.] Deklaraciju 16

Präsidenten Karimov zur Bildung einer nuklearwaffenfreien Zone in Zentralasien.<sup>39</sup> Der Grundtenor der Erklärung war – im Kontrast zu den später folgenden – konstruktiv, sie enthält keinerlei Anspielungen auf »Hegemoniestreben« oder »Machtpolitik« der USA. Unterzeichnet wurde sie wegen der Abwesenheit von Boris Jelzin von den Außenministern der fünf Staaten.

### Bischkek (Kirgistan) 1999

Der Gipfel in Bischkek im August 1999 war überschattet von den ersten Einfällen bewaffneter Abteilungen der Islamischen Bewegung Usbekistans in die kirgistanische Provinz Batken, denen die Armee Kirgistans ziemlich hilflos gegenüberstand.

Bereits im Juli hatte der Leiter der Asienabteilung im russischen Außenministerium bei einem der regelmäßigen 4+1-Treffen erklärt, die fünf Länder planten die Einrichtung eines permanenten Mechanismus zur Diskussion grenzüberschreitender Kriminalität und Drogenschmuggels, aber auch Kooperation in Transport und Wirtschaft.<sup>40</sup>

In seiner Rede auf dem Gipfel wandte sich der chinesische Präsident Jiang Zemin gegen den »neuen Interventionismus« (d.h. Militäreinsätze wie den der NATO im Kosovo), den er mit der vorbildlichen Sicherheitskonzeption der S-5 kontrastierte. Er machte einen fünf Punkte umfassenden Vorschlag für die Agenda der S-5, nämlich die Kooperation zur regionalen Sicherheit weiter zu konsolidieren; gegen religiösen Extremismus, nationalen Separatismus und internationalen Terrorismus zu kämpfen; Wirtschaftskooperation und Entwicklung der Region zu fördern; die Wiederbelebung der Seidenstraße voranzutreiben; und Konsultation, Dialog und Koordination zwischen den fünf Staaten über internationale Fragen und UN-Angelegenheiten auszuweiten. Boris Jelzin ging hauptsächlich auf die »komplizierte internationale Situation« im Zusammenhang mit NATO-Osterweiterung und den

gosudarstv [Deklaration von 16 Staaten], in: SPB Vedomsti, 15.9.1999 [o.S.].

<sup>39</sup> Siehe Aleksandr Platkovskij, V Alma-Ate pod minut bokal za panaziatskij rynek [In Almaty erhebt man das Glas auf den pan-asiatischen Markt], in: Izvestija, 3.7.1998, S. 3. Voller Wortlaut der Gemeinsamen Erklärung siehe Xinhua, 3.7.1998, zit. nach SWB FE/3271 (6.7.1998), S. G/2–4; im Internet zugänglich unter <http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/joint-statement980703.html> (download 13.6.01).

<sup>40</sup> Siehe ITAR-TASS, 3.7.1999, zit. nach SWB FE/3579 (6.7.1999), S. G/1.

Entwicklungen im Kosovo ein. Der kasachstanische Präsident unterstrich die Wichtigkeit des Aufbaus eines regionalen Transportnetzwerks.<sup>41</sup>

In der »Deklaration von Bischkek«<sup>42</sup> wurden die Themenbereiche, die bereits auf dem Gipfel im Vorjahr angesprochen worden waren, erneut aufgegriffen und zum Teil konkretisiert. So wurde beispielsweise die Ausarbeitung eines gemeinsamen Operationsplanes durch die zuständigen Behörden der fünf Staaten zur Bekämpfung von internationalem Drogen- und Waffenschmuggel, illegaler Migration, transnationaler Kriminalität und zur Eindämmung des nationalen Separatismus und religiösen Extremismus in den Jahren 1999 und 2000 angekündigt. Für die Förderung der fünfseitigen Wirtschaftskooperation avisierte man die Bildung einer gemeinsamen Beratungsgruppe. Durch die Entwicklungen im internationalen Bereich – dies dürfte sich vor allem auf die NATO-Luftangriffe in Jugoslawien beziehen – sahen sich die Unterzeichner veranlaßt, erneut die Grundprinzipien für internationale Angelegenheiten hervorzuheben: Respekt für nationale Souveränität und territoriale Integrität, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen, kein Einsatz von Gewalt ohne UN-Mandat. Die Unterzeichner bekannten sich zwar zu den Menschenrechten, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen und anderen internationalen Dokumenten niedergelegt sind, jedoch seien dabei die spezifischen Charakteristika eines Landes zu berücksichtigen. Menschenrechte dürften nicht als Vorwand und Rechtfertigung für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes benutzt werden. Die S-5 drückten erneut ihre Besorgnis über die Lage in Afghanistan aus und plädierten für eine führende Rolle der Vereinten Nationen bei der friedlichen Beilegung des Konfliktes.

### Duschanbe (Tadschikistan) 2000

Am Rande des Treffens im Juli 2000 bot sich Vladimir Putin und Jiang Zemin die Gelegenheit für ein bilaterales Gespräch, in dem Putin unter anderem die Fortsetzung der »strategischen Partnerschaft« Rußlands mit China verkündete. Diese erste persönliche Begeg-

nung zwischen dem chinesischen und dem neuen russischen Präsidenten war insofern wichtig, als der Kurs der russischen Chinapolitik nach dem Rücktritt Boris Jelzins zunächst unklar war. In der russischen Presse hatte es ein breites Spektrum von Spekulationen zu diesem Thema gegeben: Wurde in einigen Artikeln eine Phase der Distanzierung und Abkühlung prognostiziert, sahen andere Moskau noch enger an Beijing heranrücken.

Die Gemeinsame Erklärung, die beim Gipfeltreffen der S-5 in Duschanbe unterzeichnet wurde, war die bisher längste, sie erweiterte und präzierte die des Vorjahres in einigen Punkten.<sup>43</sup>

Zu den Hauptthemen der Deklaration gehörten erneut der gemeinsame Kampf gegen nationalen Separatismus, internationalen Terrorismus, religiösen Extremismus, Drogen- und Waffenschmuggel sowie illegale Einwanderung. Zur Vertiefung der im Jahr zuvor in Bischkek beschlossenen Zusammenarbeit in diesem Bereich sollten baldmöglichst entsprechende Dokumente und Verträge vorbereitet werden sowie Treffen der Verantwortlichen aus Grenzinspektionsbehörden, Zoll und Sicherheitskräften stattfinden. Zudem wurde vereinbart, ein Antiterrorismus-Zentrum in Bischkek einzurichten.

Die Unterzeichnerstaaten brachten ihre Besorgnis über den militärischen und politischen Konflikt in Afghanistan zum Ausdruck, der die regionale und internationale Stabilität bedrohe, und erklärten ihre Unterstützung für die Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen.<sup>44</sup>

Einmal mehr wandten sich die S-5 gegen die Einmischung in innere Angelegenheiten – als ihre »inneren Angelegenheiten« betrachten Rußland und China insbesondere Tschetschenien und Taiwan, die in der Deklaration erstmals auch explizit genannt wurden. Die Rolle des UN-Sicherheitsrates wurde erneut unterstrichen, dieses Mal mit einer »gegen jeden Versuch einer Nation oder einer Gruppe von Nationen, globale oder regionale Angelegenheiten aus Eigeninteresse zu monopolisieren« gerichteten Zusatzformulierung – im Klartext bezieht sich dies auf USA und NATO.

Die S-5 traten für die Beibehaltung des ABM-Vertrages ein und gegen die Pläne der USA, ein regionales

<sup>41</sup> Siehe Xinhua, 25.8.1999, zit. nach SWB FE/3624 (27.8.1999), S. G/1–2.

<sup>42</sup> Voller Wortlaut siehe Xinhua, 25.8.1999, zit. nach SWB FE/3624 (27.8.1999), S. G/2–4; im Internet unter <http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/bishkek-19990825.html> (download 13.6.2001).

<sup>43</sup> Volltext in chinesischer Sprache auf der Webseite des chinesischen Außenministeriums: <http://www.fmprc.gov.cn/chn/5665.html> (download 11.6.2001); in englischer Sprache: [http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/dushanbe\\_20000705.htm](http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/dushanbe_20000705.htm) (download 13.6.2001).

<sup>44</sup> Moskau hatte noch einen Monat zuvor mit einer Bombardierung Afghanistans gedroht.

Raketenabwehrsystem (Theater Missile Defense, kurz: TMD) im asiatisch-pazifischen Raum zu errichten. Chinas entschiedene Haltung gegen eine Einbeziehung Taiwans in TMD fand die Unterstützung der übrigen S-5-Mitglieder.

Die Wirtschaftskooperation der S-5 soll auf Vorschlag Kasachstans durch ein erstes Treffen der Ministerpräsidenten sowie durch die Bildung gemeinsamer Expertengruppen stärker vorangetrieben werden. Erstmals wurde hier aufgenommen, daß China eine Beteiligung der anderen S-5-Mitglieder an der Entwicklung des chinesischen Westens begrüße.<sup>45</sup>

Alle beteiligten Staaten verpflichteten sich, die »nationalen Koordinatoren« nach Kräften zu unterstützen, das heißt die Personen im Regierungsapparat der Mitgliedstaaten, die als Zuständige für die Abstimmung des S-5-Prozesses benannt wurden. Diese sollten künftig einen Rat bilden, für den die Mitgliedstaaten Kandidaten nominieren. Der Rat der nationalen Koordinatoren werde die Aufgabe haben, die »Basis der Koordination und Operabilität« im Rahmen der S-5 zu stärken; seine Effizienz soll durch gemeinsame Verfahrensregeln gewährleistet werden.

Um über erste Schritte zum Aufbau des in Duschanbe beschlossenen Anti-Terrorismuszentrums zu beraten, trafen im April 2001 die stellvertretenden Generalstabschefs der S-5 in Bischkek zusammen. Dabei ging es im wesentlichen um »materiell-technologische« Hilfe für die Streitkräfte Kirgistans und Tadschikistans; denn für den Sommer 2001 erwartete man dort erneut militärische Auseinandersetzungen mit islamistischen Gruppierungen, die Unterstützung durch Afghanistan erhalten. Über die Funktionen des geplanten Zentrums wurde dagegen nichts bekanntgegeben – konkrete Schritte wurden für die Zeit nach dem Gipfeltreffen im Juni 2001 in Aussicht gestellt.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Das Entwicklungsprogramm für die Westregionen Chinas wurde formell 1999 verabschiedet und soll durch massive Investitionen dem Problem des im Zuge der Wirtschaftsreform entstandenen regionalen Gefälles zwischen Küstenregionen und Hinterland entgegenwirken. Siehe dazu den Kurzüberblick von James Zimny, »Go west« campaign gets mixed reviews from foreign investors, 30.5.2001; <http://www.chinaonline.com/topstories/010530/1/c01053056.asp> (download 31.5.2001).

<sup>46</sup> Siehe Vladimir Muchin, Kitaj integriruetsja v sistemu kollektivnoj bezopasnosti SNG [China integriert sich in das kollektive Sicherheitssystem der GUS], in: Nezavisimaja Gazeta, 21.4.2001, S. 5; sowie Jurij Razgulyaev, Napadenija islamskich ekstremistov podryvajat ekonomiku stran Central'noj Azii [Angriffe islamischer Extremisten untergraben die Wirtschaft der Staaten Zentralasiens], in: Vremja MN, 21.4.2001, S. 4.

Zumindest die russische Presse ging von einer Beteiligung Chinas an den Hilfeleistungen für Kirgistan und Tadschikistan aus.<sup>47</sup>

Mit Usbekistan hatte China bereits im August 2000 militärisch-technische Unterstützung vereinbart; offenbar liefert China Waffen und Ausrüstung – wenn auch nicht in erheblichem Umfang – für den Kampf gegen die Islamische Bewegung Usbekistans.<sup>48</sup>

### Beitrittskandidaten: Erweiterung der »Shanghaier Fünf«

Vom ersten Gipfel in Shanghai an betonten die Teilnehmer die prinzipielle Offenheit ihres Kreises für weitere Mitglieder, jedoch gab es bis Ende 2000 keine Informationen über eine mögliche Erweiterung der S-5. Usbekistan beteiligte sich im Jahre 2000 erstmals an der Runde, wenn auch nur als Beobachter. Um die Beitrittsmöglichkeit nochmals zu unterstreichen, schlug der Präsident Tadschikistans, Imomali Rachmonov, zu diesem Zeitpunkt vor, fortan statt S-5 die Bezeichnung »Shanghaier Forum« zu benutzen. Da die Fünfergruppe nie konkret mit einem Beitrittsgesuch konfrontiert war, fehlte ein Verfahren dafür, unter welchen Bedingungen weitere Mitglieder aufgenommen werden.

Nach dem Gipfel in Duschanbe gab es Spekulationen, Indien könnte das erste neue Mitglied der S-5 werden.<sup>49</sup> Statt dessen stellte Pakistan im Januar 2001 einen formellen Antrag auf Aufnahme. Eine Diskussion dieses Antrages wurde Islamabad zwar für das Gipfeltreffen im Jahr 2001 in Aussicht gestellt, jedoch zeichnete sich relativ schnell ab, daß er abschlägig beschieden würde: Während Rußland den Vorstoß

<sup>47</sup> Siehe Dmitrij Grysunov, Letnjaja lavina. V Srednej Azii gotovitsja k otaženiju vozmožnych vystuplenij islamskich ekstremistov [Sommerliche Lawine. In Zentralasien bereitet man sich auf die Abwehr möglicher Auftritte islamischer Extremisten vor], in: Izvestija (Rossija), 18.4.2001, S. 6.

<sup>48</sup> Siehe z.B. [o. Verf.] Recent Violence in Central Asia: Causes and Consequences, in: ICG Central Asia Briefing, Central Asia/Brussels, 18.10.2000 (zugänglich unter Central Asia, <http://www.crisisweb.org>).

<sup>49</sup> Siehe [o. Verf.] The Shanghai Six?; [www.stratfor.com/asia/commentary/000712332.htm](http://www.stratfor.com/asia/commentary/000712332.htm) (download 18.7.2000). Der kasachstanische Präsident Nursultan Nazarbajev erwähnte in einem Interview im April 2001 ebenfalls das Interesse Indiens, in die S-5 einbezogen zu werden, aber unter ökonomischen Gesichtspunkten; siehe Jurij Kozlov, Nursultan Nazarbajev: »Vmeste my možem soprotivljat'sja globalizacii« [Nursultan Nazarbajev: »Gemeinsam können wir der Globalisierung begegnen«], in: Nezavisimaja Gazeta, 29.4.2001, S. 1.

Pakistans als Zeichen für wachsendes Ansehen der S-5 begrüßte, reagierte China eher zurückhaltend. Von chinesischer Seite hieß es lediglich, alle S-5-Mitglieder müßten sich über einen Aufnahmeantrag einig sein.<sup>50</sup> Tadschikistan dagegen wandte sich offen gegen das Gesuch – Imomali Rachmonov sprach sich ausdrücklich gegen eine Aufnahme Pakistans aus. Die guten Beziehungen Islamabad zu den Taliban in Afghanistan – Pakistan ist neben Saudi Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten das einzige Land, das die Taliban-Regierung offiziell anerkennt – machen diese ablehnende Haltung verständlich: Schließlich gilt Taliban-Afghanistan als Ursprung praktisch aller Probleme, denen die Shanghaier Gruppe den Kampf angesagt hat.

Pakistans Initiative, den S-5 beizutreten, war in dem Wunsch begründet, seine Beziehungen zu den zentralasiatischen Republiken zu verbessern, aber auch zu Rußland, das traditionell engere Beziehungen zu Indien unterhält. Ein weiterer Grund für die Bemühungen Pakistans um Aufnahme in die Gruppe wurde in der wachsenden Verunsicherung und Isolation Islamabad vermutet, dessen Verhältnis zu den USA seit dem Ende des Kalten Krieges merklich abgekühlt ist.<sup>51</sup>

Der Botschafter Pakistans in Moskau brachte in einem Interview in der russischen Presse sein Unverständnis darüber zum Ausdruck, daß das Beitritts-gesuch seines Landes auf Ablehnung stieß: Wenn man davon ausgehe, daß die Taliban der Destabilisierungsfaktor für die Region seien und daß Pakistan entscheidenden Einfluß auf die Taliban ausüben könne (was allerdings keineswegs zutrefte), dann sei ein abschlägiger Bescheid doch ziemlich unlogisch.<sup>52</sup>

Über die Möglichkeit einer formellen Aufnahme Usbekistans in die S-5 wurde Anfang Mai 2001 bei einem Besuch des usbekistanischen Präsidenten Islam Karimov in Moskau berichtet.<sup>53</sup> Da Usbekistan schon am Gipfeltreffen im Jahr 2000 als Beobachter teilgenommen hatte und sich zudem mit Angriffen islamistischer Gruppierungen konfrontiert sieht, die von tadschikischem Territorium aus agieren, besteht in diesem Falle eine erkennbare Interessenübereinstimmung mit der Agenda der S-5.

Vor allem auf russischer Seite wurde ein Beitritt Usbekistans aktiv unterstützt und vorbereitet. Usbekistan war zwar im April 1999 formell aus dem 1992 gegründeten Kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS ausgetreten und hatte sich der eher westlich orientierten GUAM-Gruppe angeschlossen (bestehend aus Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldova; nach dem Beitritt Usbekistans: GUUAM), jedoch schon ab der zweiten Jahreshälfte 1999 wieder verstärkt Kontakt zu Rußland gesucht.<sup>54</sup> Nicht beteiligt ist Usbekistan an der im Rahmen des Kollektiven Sicherheitsvertrages der GUS im April 2001 in Erivan beschlossenen Bildung einer schnellen Eingreiftruppe für Zentralasien, die bis zum August 2001 aufgebaut werden soll – deren Finanzierung aber nicht gesichert ist. Die Aufnahme Taschkents in die S-5 bot somit eine Möglichkeit, Usbekistan doch in ein regionales Sicherheitsarrangement einzubinden und in diesem Kontext auch nach Lösungen für die zwischen Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan schwelenden Konflikte zu suchen.<sup>55</sup>

Im Falle Usbekistans waren sich daher offenbar bereits im Vorfeld alle Beteiligten einig, daß eine Mitgliedschaft im Interesse der S-5 sei.<sup>56</sup> Der stellvertre-

<sup>50</sup> Siehe dazu Arkadij Dubnov, Progulki v Ogarevo. Putin i Rachmonov talibov ne bojatsja [Spaziergänge in Ogarevo. Putin und Rachmonov fürchten die Taliban nicht], in: Vremja novostej, 24.4.2001, S. 3; sowie Bruce Pannier, Pakistan: Most Shanghai Forum Countries Welcome Membership Request, in: Turkistan Newsletter, 5 (12.1.2001) 10. Wie oben erwähnt, ist auch zwischen China und Pakistan, mit dem Beijing traditionell sehr enge Beziehungen pflegt, grenzüberschreitende Unterstützung für islamische Separatisten in Xinjiang durch Waffen und ähnliches ein Thema. Bereits im August 1997 verstärkte man auf chinesischer Seite die Grenzbefestigungen zwischen Xinjiang und Pakistan am Khunjerab-Paß; siehe The Muslim (Islamabad), 13.8.1997, S. 6, zit. nach The World Uighur Network News (E-Mail Dienst), 26.8.1997.

<sup>51</sup> Siehe dazu Damon Bristow, Pakistan's Bid to Join the Shanghai Five: Activism or Insecurity?, in: Turkistan Newsletter, 5 (11.4.2001) 63.

<sup>52</sup> Siehe [o. Verf.] Pakistan chočet stat' sed'mym v »šan-chajskoj pjaterke«, kotoraja uže stala »šesterkoj«. Počemu?

[Pakistan will siebter in der Runde der »Shanghaier Fünf« werden, die schon »Sechs« geworden sind. Warum?], in: Novye Izvestija, 15.6.2001, S. 3.

<sup>53</sup> Siehe Sanobar Šermatova, Polučil li Islam Karimov to, za čem on priletel v Moskvu? [Hat Islam Karimov erhalten, wofür er nach Moskau geflogen ist?], in: Moskovskie Novosti, 8.5.2001, S. 13.

<sup>54</sup> Zum zwiespältigen Verhältnis Usbekistans zu Moskau siehe Halbach, Sicherheit in Zentralasien [Anm. 19], S. 12–13.

<sup>55</sup> Siehe zu den Beschlüssen von Erivan [o. Verf.], Collective Security Summit: Aftermath and Implications, in: Jamestown Monitor (elektron.), 7 (31.5.01) 105. Usbekistan kappte im Winter 2000/2001 die Gaslieferungen an Kirgistan und Tadschikistan, um damit Druck auf beide Länder auszuüben, mehr gegen islamistische Rebellen zu unternehmen, und es verminnte die Grenze zu beiden Ländern; siehe Rashid, A Long, Hot Summer Ahead [Anm.28], S. 30.

<sup>56</sup> Nach einer russischen Meldung hatte es schon einige Jahre zuvor einen Vorstoß Taschkents gegeben, den S-5 beizutre-

tende Verwaltungschef des russischen Präsidenten, Sergej Prichod'ko, erklärte in diesem Kontext, das System der Shanghaier Gruppe beginne sich allmählich zu verändern, da sich das Abkommen von 1996 auf die gemeinsamen Grenzen zwischen China und den anderen Mitgliedern der S-5 beziehe. Usbekistan habe aber weder eine gemeinsame Grenze mit China noch mit Rußland.<sup>57</sup>

Grundsätzliches Interesse an einer Mitarbeit bei den S-5 sollen neben Usbekistan, Pakistan und Indien auch die Mongolei, Iran und sogar die USA – wenn auch nur als Beobachter<sup>58</sup> – bekundet haben. Die Aufnahme oder Mitwirkung dieser Staaten wurde aber offenbar bislang nicht ernsthaft diskutiert.

ten, dieser war jedoch weder bei China noch bei Kasachstan (wegen der Rivalität um die regionale Vormacht) auf Zustimmung gestoßen; siehe Arkadij *Dubnov*, *Po sdelam El'cina* [Im Gefolge Jelzins], in: *Vremja novostej*, 14.6.2001, S. 2.

<sup>57</sup> Siehe Tatjana *Tkačuk*/Mechman *Gafarly*/Vladimir *Georgiev*, *Rossija–Uzbekistan: nastupaet epocha poteplenija*. Uže letom Taškent mozet stat' novym polnopravnym učastnikom Šanchajskogo foruma [Rußland–Usbekistan: eine Epoche der Erwärmung setzt ein. Bereits im Sommer kann Taschkent neues vollberechtigtes Mitglied des Shanghaier Forums werden], in: *Nezavisimaja Gazeta*, 5.5.2001, S. 1.

<sup>58</sup> So jedenfalls der russische Botschafter in Beijing; siehe Aleksandr *Platkovskij*, »Šanchajskaja pjaterka« podrastet do »šesterki« [»Shanghaier Fünf« wächst zu »Sechs« heran], in: *Komsomol'skaja Pravda*, 15.6.2001, S. 2.

## Juni 2001: »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit«

### Ergebnisse des Gipfels 2001

Das sechste Gipfeltreffen der S-5 fand am 14. und 15. Juni 2001 turnusgemäß wieder in Shanghai statt.

Für den russischen Präsidenten Putin hatte die Zusammenkunft in Shanghai insofern besondere Bedeutung, als er direkt im Anschluß an den Aufenthalt in China zu einem weiteren Gipfeltreffen nach Ljubljana (Slowenien) flog. Die dort stattfindende erste persönliche Begegnung mit dem US-Präsidenten George W. Bush wurde in Rußland zweifellos mit größerer Spannung erwartet als das Treffen mit den Präsidenten Chinas und Zentralasiens. Dennoch stellte Shanghai für Putin eine Gelegenheit dar – wie schon im Jahr davor, als er unmittelbar vor dem G-8-Gipfel in Japan Beijing und Pyöngyang besucht hatte –, für seine Verhandlungsposition gegenüber den USA durch demonstrative Übereinstimmung mit der chinesischen Führung Verstärkung zu suchen, zum Beispiel in bezug auf ABM-Vertrag und Raketenabwehrsystem. Am ersten Tag in Shanghai führte er ein bilaterales Gespräch mit dem chinesischen Präsidenten Jiang Zemin, bei dem unter anderem auch der für Mitte Juli festgesetzte Besuch Jiangs in Moskau und der für diesen Zeitpunkt zur Unterzeichnung vorgesehene Freundschaftsvertrag zwischen beiden Ländern Thema waren.<sup>59</sup>

Als Hauptergebnisse des Gipfels von Shanghai sind festzuhalten:

- ☐ formelle Aufnahme Usbekistans in die S-5 bzw. die »Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« (SOZ), wie die Bezeichnung nun offiziell lautet;
- ☐ Unterzeichnung von drei zentralen Dokumenten: einer »Gemeinsamen Erklärung«, der »Deklaration über die Gründung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« sowie der »Shanghaier Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus«.

Die »Gemeinsame Deklaration« der nun sechs Staaten wurde am 14.6.2001 unterzeichnet und konzentriert sich ganz auf den Beitritt Usbekistans.<sup>60</sup> Es heißt dar-

in, Usbekistan bewerte die positiven Erfahrungen der S-5 sehr hoch, erkenne die Prinzipien der Zusammenarbeit im Rahmen der S-5 an und habe im Januar 2001 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft gestellt. Die S-5 ihrerseits hätten diesen Wunsch begrüßt und beschlossen, Usbekistan aufzunehmen. Die Vollmitgliedschaft bedeute, daß Taschkent die 1996 und 1997 unterzeichneten Abkommen sowie die auf allen anderen Gipfeltreffen beschlossenen Prinzipien einhalten werde. Diese Prinzipien seien die Grundlage für die Beziehungen zwischen den S-5-Mitgliedern. Die konkrete Arbeit zum Aufbau der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit habe bereits begonnen, und Usbekistan sei gewillt, mit den S-5 gemeinsam Gründungsmitglied dieses neuen Zusammenschlusses zu werden und die »Gründungserklärung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit« sowie die »Shanghaier Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus« zu unterzeichnen.

Die beiden letzteren Dokumente unterzeichneten die sechs Präsidenten dann am Vormittag des 15.6.

In der »Gründungserklärung« bekennen sich die Unterzeichnerstaaten zu den Prinzipien aller vorangegangenen Gipfel.<sup>61</sup> Der Ausbau der S-5 zur SOZ ermögliche es den Mitgliedstaaten, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, nämlich Multipolarisierung der Politik und Globalisierung in den Bereichen Wirtschaft und Information, besser zu begegnen. Im Laufe des S-5-Prozesses sei der »Geist von Shanghai« entstanden – gekennzeichnet durch gegenseitiges Vertrauen, gegenseitigen Nutzen, Gleichberechtigung, Konsultation, Achtung füreinander und das Streben nach gemeinsamer Entwicklung. Die beiden Abkommen von 1996 und 1997 werden als Basis für die

com.cn/GB/shizheng/16/20010614/489271.html (download 15.6.2001); in englisch: [http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai5\\_6202001.html](http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai5_6202001.html) (download 24.6.2001).

<sup>61</sup> Volltext in chinesischer Sprache auf der Homepage des chinesischen Außenministeriums (<http://www.fmprc.gov.cn/chn/13552.html>, download 24.6.2001). Zusammenfassung siehe [o.Verf.], Podpisana Deklaracija o sozdanii Šanchajskoj organizacii sotrudničestva [Deklaration über die Errichtung der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit unterzeichnet], 15.6.2001; <http://www.strana.ru/state/foreign/2001/06/15/992574591.html> (download 15.6.2001).

<sup>59</sup> Siehe <http://www.strana.ru/state/foreign/2001/06/15/992581881.html> (download 15.6.2001).

<sup>60</sup> Volltext in chinesischer Sprache: <http://www.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010614/489271.html> (download 15.6.2001); in englisch: [http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai5\\_6202001.html](http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/russia/shanghai5_6202001.html) (download 24.6.2001).



Shanghaier Organisation ausdrücklich hervorgehoben. Erneut wird betont, daß die SOZ kein Bündnis sei und sich nicht gegen dritte Staaten oder Regionen richte, sondern Dialog, Austausch und Zusammenarbeit mit anderen Ländern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen anstrebe. Regionale Sicherheit wird als oberste Priorität für die Gruppe benannt. Neben dem Kampf gegen die »drei Kräfte« und der Einrichtung des Antiterrorismus-Zentrums in Bishkek wird die Ausarbeitung multilateraler Dokumente zur Bekämpfung von Waffen- und Drogenschmuggel, illegaler Migration und anderen kriminellen Aktivitäten angekündigt. Es sollen günstige Bedingungen für Handel und Investitionen geschaffen und außerdem ein Programm für multilaterale Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel aufgestellt werden. Die Abstimmung in wichtigen internationalen und regionalen Fragen soll intensiviert werden. Die Festlegung vorläufiger Statuten und der Aufgaben des Rates nationaler Koordinatoren wurde den Außenministern übertragen. Der Rat selbst wird die Ausarbeitung einer Charta für die Shanghaier Organisation übernehmen. Darin sollen die Ziele, Bereiche, Aufgaben und die Richtung der künftigen Kooperation im Rahmen der SOZ und andere organisatorische Fragen, wie Verfahren für die Aufnahme neuer Mitglieder, niedergelegt werden. Die Charta soll auf dem nächsten Gipfel Mitte 2002 unterzeichnet werden.

Die »Konvention zum Kampf gegen Terrorismus, Separatismus und Extremismus«, deren voller Wortlaut im August 2001 noch nicht vorlag, wurde in einem ersten chinesischen Kommentar als »gesetzliche Grundlage« für den Kampf gegen die »drei Kräfte« bezeichnet. Unter anderem sei darin definiert, was unter Terrorismus, Separatismus und Extremismus zu verstehen sei. Das Dokument lege die konkreten Formen und Prozeduren der Zusammenarbeit in diesem Bereich fest.<sup>62</sup> In der russischen Presse hieß es, die aus zehn Artikeln bestehende Konvention müsse von den Parlamenten der einzelnen Staaten ratifiziert werden. Über die Errichtung des Antiterrorismus-Zentrums werde in naher Zukunft noch ein gesonderes Abkommen geschlossen. Die Bekämpfung der »drei Kräfte« solle durch Informationsaustausch, die Durchführung von operativen Ermittlungsmaßnahmen für die anderen Mitgliedstaaten sowie den Einsatz von vorbeugenden Maßnahmen geleistet werden. Die

Zusammenarbeit der zentralen Staatsorgane im Rahmen der Konvention solle auf bi- und multilateraler Ebene stattfinden.<sup>63</sup>

Zur Notwendigkeit einer Definition der Begriffe Terrorismus, Separatismus und Extremismus erläuterten russische Presseberichte, es gebe darüber unterschiedliche Auffassungen unter den SOZ-Mitgliedern. Zum Beispiel stufe die chinesische im Gegensatz zur russischen Seite »mündliches Propagieren nationaler Unabhängigkeit« bereits als Separatismus ein und bestrafe dies genauso hart.<sup>64</sup> Aus den bisher zugänglichen Informationen über die Konvention geht hervor, daß die chinesische Haltung in die Begriffsbestimmung eingeflossen ist. Zwar hieß es in der russischen Presse überwiegend, es sei in der Konvention von »gewaltsamen Handlungen, die mit kriminellen Mitteln verfolgt werden« die Rede,<sup>65</sup> jedoch veröffentlichte die Zeitung Kommersant Daily nach Abschluß des Gipfels den Wortlaut der Definitionen aus der »Konvention«, wonach im Falle von Terrorismus und Separatismus auch Beihilfe und Anstiftung (als solche könnte »mündliches Propagieren« aufgefaßt werden) zu entsprechenden Handlungen eingeschlossen sind; nur in der Definition von »Extremismus« ist die Anwendung von Gewalt vorausgesetzt.<sup>66</sup>

In einem weiteren gemeinsamen Kommuniqué brachten die Verteidigungsminister der sechs Staaten ihre gemeinsame Haltung zu den existierenden Vereinbarungen im Bereich Raketenabwehr zum Ausdruck: Der ABM-Vertrag stelle den Eckstein der globalen strategischen Stabilität dar, jede Verletzung werde daher enormen Schaden für die Weltgemeinschaft mit sich bringen.<sup>67</sup> Außerdem soll ein Dokument über den Rat nationaler Koordinatoren unterzeichnet worden sein.<sup>68</sup> Nach russischen Meldungen ist zudem die Re-

<sup>62</sup> Siehe <http://www.peopledaily.com.cn/GB/guojij/22/82/20010615/489733.html> (download 15.6.2001). Siehe auch RIA Novosti (<http://www.rian.ru>), 14.6.2001 (download 14.6.2001).

<sup>63</sup> Siehe [o. Verf.], Učrediteli ŠOS podpisali konvenciju po bor'be s terrorizmom [Gründer der SOZ unterzeichneten Konvention zum Kampf gegen den Terrorismus], 15.6.2001, <http://www.strana.ru/state/foreign/2001/06/15/992589098.htm> (download 15.6.2001).

<sup>64</sup> Siehe Evgenija Abramova, Itogi Šanhajskogo sammita [Ergebnisse des Shanghaier Gipfels], 15.6.2001; <http://www.smi.ru/archive/printed?id=992605615> (download 15.6.2001).

<sup>65</sup> Siehe z.B. Boris Volchonskij, »Šanhajskaja pjaterka« rasširjaetsja [Die »Shanghaier Fünf« erweitern sich], in: Kommersant Daily, 14.6.2001, S. 2.

<sup>66</sup> Siehe [o. Verf.], Začem nužna Šanhajskaja organizacija sotrudničestva [Wofür braucht man die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit?], ebd., 16.6.2001, S. 2.

<sup>67</sup> Siehe <http://www.strana.ru/foreign/2001/06/15/992582204.html> (download 15.6.2001).

<sup>68</sup> So jedenfalls Vsevolod Ovčinnikov, Šanhaj: bezopasnost' čerez sotrudničestvo [Shanghai: Sicherheit durch Zusammen-

gistrierung der SOZ bei den Vereinten Nationen als regionale Organisation geplant.<sup>69</sup> Der nächste Gipfel wird Mitte 2002 in Sankt Petersburg stattfinden.

## Offene Fragen

Das Gipfeltreffen von Shanghai und die dabei unterzeichneten Dokumente werfen Fragen auf, die sich auch unter Berücksichtigung der offiziellen Kommentare nicht wirklich befriedigend beantworten lassen.

Ein wichtiger Punkt ist die Verpflichtung Usbekistans mit seiner Aufnahme in die S-5 bzw. SOZ, sich nicht nur an die auf früheren Gipfeln vereinbarten Prinzipien zu halten, sondern auch an die Abkommen von 1996 (Shanghai) über vertrauensbildende Maßnahmen und von 1997 (Moskau) über Truppenabbau entlang der Grenzen.<sup>70</sup> Da diese beiden Dokumente sich ausschließlich auf die Grenzen zwischen China und der ehemaligen Sowjetunion beziehen und Usbekistan nicht an China angrenzt, ergeben sich daraus strenggenommen keinerlei Verpflichtungen für Taschkent. Die Hoffnung sei, so hieß es in einem russischen Kommentar, daß Usbekistan sich die in den Abkommen niedergelegten Prinzipien im Umgang mit seinen GUS-Nachbarstaaten zu eigen machen werde.<sup>71</sup> Sollte das Abkommen von 1996 auch zwischen den zentralasiatischen Mitgliedstaaten der SOZ Anwendung finden, so ließen sich beispielsweise Aktionen vermeiden wie die unilaterale Verminung der Grenze, die Usbekistan im Jahr 2000 an der Grenze zu Tadschikistan durchgeführt hat.<sup>72</sup>

In einem ersten Kommentar in der russischen Presse zur Mitgliedschaft Usbekistans hieß es, daß damit der militärisch-politische Charakter der Gruppierung

gegenüber ihrer ökonomischen Dimension noch stärker geworden sei. Taschkent, dem nahegelegt worden sei, dem Vertrag über kollektive Sicherheit der GUS wieder beizutreten, habe dem Shanghaier Rahmen mit seinen beiden Zentren Rußland und China den Vorzug gegeben.<sup>73</sup>

Probleme ergeben sich auch im Zusammenhang mit dem in Bischkek geplanten Antiterrorismus-Zentrum, und zwar sowohl mit Blick auf die Art der chinesischen Beteiligung als auch auf die Abgrenzung zwischen dieser Einrichtung von dem gleichnamigen Zentrum (ebenfalls mit Sitz in Bischkek), das im Rahmen des Kollektiven Sicherheitsvertrages der GUS beschlossen wurde.

Von russischer Seite wurde die Möglichkeit angesprochen, China in das von der GUS vorgesehene Zentrum zu integrieren.<sup>74</sup> Dagegen erklärte der Chef des russischen Nationalen Sicherheitsrates, Vladimir Rušajlo, eine solche Integration sei nicht vorgesehen. Das Zentrum der S-5 in Bischkek habe seine Arbeit bereits aufgenommen, wobei vorab eine Reihe von Fragen wie Organisation, Finanzierung, materielle und technische Ausstattung zu lösen gewesen seien. Es unterscheide sich in vielen Punkten vom Antiterrorismus-Zentrum des Kollektiven Sicherheitsvertrages der GUS. Rechtliche Grundlagen für eine Kooperation beider Zentren seien erst noch zu schaffen.<sup>75</sup> Außerdem machte Rušajlo deutlich, daß die chinesische Verfassung eine Beteiligung Chinas an einem Militärbündnis untersage und daß die Präsenz chinesischer Truppen in Zentralasien daher auch nicht möglich sei.<sup>76</sup> Überdies sei bei den bislang vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Rußland und China kein Austausch von operativen Informationen

arbeit], in: Rossijskaja Gazeta, 16.6.2001, S. 1.

<sup>69</sup> Siehe Vladimir Skosyrev, *Odin na aziatskom pole ne voin* [Einer allein kann auf dem asiatischen Feld nicht bestehen], in: *Vremja MN*, 14.6.2001, S. 1.

<sup>70</sup> Siehe Volltext der Gemeinsamen Erklärung sowie [o. Verf.], *Uzbekistan stal šestym členom Šanchajnskogo foruma* [Usbekistan wurde sechstes Mitglied des Shanghaier Forums], 14.6.2001; <http://www.strana.ru/print/992510651.html> (download 16.6.2001).

<sup>71</sup> Siehe Arkadij Dubnov, *Snova – navek. Čeres mesjac Moskva i Pekin podpišut dogovor o družbe* [Von neuem – auf ewig. In einem Monat werden Moskau und Beijing einen Freundschaftsvertrag unterzeichnen], 15.6.2001; <http://www.vremja.ru/cgi-bin/print/2001/103/2/15163.html> (download 16.6.2001).

<sup>72</sup> Zur Verschärfung der Grenzregime der zentralasiatischen Republiken untereinander siehe auch Halbach, *Sicherheit in Zentralasien* [Anm. 19], S. 22.

<sup>73</sup> Siehe Ekaterina Grigor'eva, *Meždu PRO i baletom* [Zwischen Raketenabwehr und Ballett], in: *Izvestija* (online-Ausgabe), 14.6.2001 ([www.izvestija.ru](http://www.izvestija.ru)).

<sup>74</sup> So der stellvertretende Chef der Kreml-Verwaltung, Sergej Prichodko; siehe [o. Verf.] *Na sammite v Šanchae budet provozlašeno preobrazovanie »pjaterki« v polnocennuju regional'nuju organizaciju mnogoprofil'nogo sotrudničestva* [Auf dem Gipfel in Shanghai wird die Umgestaltung der »Fünf« in eine vollwertige regionale Organisation vielseitiger Zusammenarbeit verkündet], 14.6.2001; [http://www.rian.ru/rian/index.cfm?msg\\_id=1688742](http://www.rian.ru/rian/index.cfm?msg_id=1688742) (download 14.6.2001).

<sup>75</sup> Siehe [o. Verf.], Vladimir Rušajlo, *Poka zakladyvajutsja pravovye osnovy raboty antiterrorističeskogo centra* [Vladimir Rušajlo: Jetzt werden die rechtlichen Grundlagen der Arbeit des antiterroristischen Zentrums gelegt], 14.6.2001; <http://www.strana.ru/print/992509597.html> (download 14.6.2001).

<sup>76</sup> Siehe Il'ja Bulavinov, *V Šanchae otkrylsja neordinarnyj sammit* [In Shanghai wurde ungewöhnlicher Gipfel eröffnet], in: *Kommersant Daily*, 15.6.2001, S. 2.

vorgesehen. Gerade das wäre aber notwendig für den Aufbau einer Datenbank des Antiterrorismus-Zentrums.<sup>77</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob und wie diese Probleme zufriedenstellend gelöst werden können. Denkbar wäre beispielsweise, daß China den Aufbau des Zentrums in Bischkek nur finanziell unterstützt und weiterhin Waffen und Ausrüstung an die zentralasiatischen Staaten liefert.

<sup>77</sup> Siehe *Abramova*, *Itogi Šanchajnskogo sammita* [wie Anm. 64].

## Einschätzung und Perspektiven

Ihrem eigenen Anspruch nach ist die neu gegründete SOZ eine multilaterale Organisation, die durch Kooperation in allen Bereichen regionale Sicherheit, Stabilität und Entwicklung gewährleisten will. Aus dem Werdegang des Zusammenschlusses von 4+1 über S-5 bis zum Shanghaier Gipfel im Jahr 2001 ergibt sich eine gemischte Erfolgsbilanz. Die Aussichten dafür, daß die SOZ die selbstgesetzten Ziele auch einlösen kann, sind daher mit einer gewissen Skepsis zu beurteilen. Im folgenden werden die drei zentralen Bereiche Sicherheitspolitik, Wirtschaft und »Weltpolitik« beleuchtet.

### Politische und sicherheitspolitische Ebene

Das bilaterale Verhältnis zwischen Rußland und China bildet die eigentliche Basis und Grundvoraussetzung für den gesamten S-5-Prozess. Im Laufe der 90er Jahre vollzog sich eine zunehmende Erwärmung in den politischen Beziehungen zwischen Moskau und Beijing. Diese speiste sich (und tut das noch) zwar nicht ausschließlich, aber doch zu einem substantiellen Teil aus dem problematischen Verhältnis beider Staaten zum politischen Westen und insbesondere den USA. Von »Freunden« (1992) wurden die beiden Staaten zu »konstruktiven« (1994) und schließlich zu »strategischen« Partnern (April 1996).<sup>78</sup> Auch unter der Präsidentschaft Putins wird diese Richtung russischer Außenpolitik fortgesetzt, wie der jüngste Gipfel in Moskau und die Unterzeichnung des »Vertrages über gute Nachbarschaft, Freundschaft und Zusammenarbeit« zeigen.<sup>79</sup>

Innerhalb der russischen Regierung und auch in der politischen Öffentlichkeit blieben die Meinungen über den Annäherungskurs allerdings gespalten: Während der Präsident und das Außenministerium stets die positive Entwicklung der Beziehungen zu

Beijing unterstrichen, wurden aus dem Verteidigungsministerium und aus Militärkreisen immer wieder Bedenken gegen diese Politik laut, da sich ein erstarkendes China möglicherweise künftig gegen ein schwächer werdendes Rußland wenden könnte. Auch in den russischen Fernostregionen, die sich der Gefahr einer stillschweigenden »Sinisierung«, das heißt der massenhaften illegalen Einwanderung von Chinesen ausgesetzt sehen, sitzt das Mißtrauen gegenüber dem südlichen Nachbarn tief, was angesichts des demographischen Ungleichgewichts auf beiden Seiten der Grenze allerdings auch verständlich ist.<sup>80</sup> Bedenken und Vorbehalte dieser Art gegenüber Beijing existieren auch in den zentralasiatischen Republiken.

Die in ihrer Eigenstaatlichkeit noch ungefestigten zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan ihrerseits sahen sich mit China einem großen Nachbarland mit territorialen Ansprüchen gegen sie bei weitgehend ungeklärten Staatsgrenzen gegenüber. Über diese Erblast der Geschichte des zaristischen Rußland und der Sowjetunion hinaus gab es zusätzliche Komplikationsfaktoren, nämlich starke historische, ethnische und religiöse Verbindungen, die Chinas Nordwestregion Xinjiang in die Region Zentralasien hinein aufwies. Daß Beijing sich sofort nach dem Ende der Sowjetunion um die Anbahnung guter bilateraler Beziehungen zu den einzelnen zentralasiatischen Republiken bemühte, geschah nicht zuletzt aus dem Interesse heraus, eine drohende Destabilisierung Xinjians – durch Überspringen des »Unabhängigkeitsvirus« – zu verhindern. Gleichzeitig bot sich aber auch die Möglichkeit, dem im Verlauf der chinesischen Wirtschaftsreform zurückgefallenen Nordwesten durch Außenöffnung, neue Verkehrs- und

<sup>78</sup> Siehe dazu Gudrun Wacker, *China und Rußland: Auf dem Weg zur »strategischen Partnerschaft«?*, Köln 1996 (Bericht des BIOst, 41-1996).

<sup>79</sup> Zum Verhältnis Rußland-China ist eine SWP-Studie in Vorbereitung. Voller Wortlaut des »Jahrhundert-Vertrages« in englischer Sprache zugänglich unter <http://www.fmprc.gov.cn/eng/15722.html> (download 8.8.2001).

<sup>80</sup> Die Zahlen illegaler chinesischer Einwanderer, die in der russischen Presse gehandelt werden, gehen weit auseinander: Sie reichen von einigen Hunderttausend bis zu mehreren Millionen. Auch wenn vieles dafür spricht, daß diese hohen Zahlen jeder realen Grundlage entbehren, so prägen sie doch die Perzeption in der Region, zumal immer mehr Russen von dort abwandern. Eine kritische Auseinandersetzung mit den Zahlenangaben findet sich bei Vilja Gel'bras, *Kitajcy v Rossii* [Chinesen in Rußland], in: *Èkspert*, 17.7.2000 [o.S.]. Dieser Autor kommt zu dem Schluß, daß die Zahl der Chinesen in ganz Rußland bei 200 000–400 000 liegen dürfte.

Handelsverbindungen mit den Nachbarstaaten einen Entwicklungsschub zu versetzen. Unter diesen Vorzeichen fand in den 90er Jahren auf bilateraler Ebene eine rege Besuchsdiplomatie zwischen China und den zentralasiatischen Staaten statt.

Mit den 4+1-Gesprächen für die Verhandlungen über Grenzfragen erkannte China im Grunde an, daß Rußland Zentralasien weiterhin als seine Einflußsphäre betrachtet und dort eine entscheidende Rolle für sich reklamiert. Dies hatte bereits im Jahr 1992 der damalige chinesische Außenminister Qian Qichen bei einem Besuch in Moskau im Anschluß an eine Zentralasienreise unterstrichen.<sup>81</sup>

Den drei an China angrenzenden zentralasiatischen Staaten, die ohnehin über die GUS in einen gemeinsamen Rahmen mit Rußland eingebunden waren,<sup>82</sup> verschaffte das Arrangement einer gemeinsamen Delegation mit Rußland für die mit China anstehenden Grenzverhandlungen nicht nur eine stärkere Ausgangsposition, sondern auch die Möglichkeit, die Interessen Rußlands und Chinas in der Region auszubalancieren.<sup>83</sup> Zudem hatten die drei Republiken zumindest in den ersten Jahren ihrer formellen Unabhängigkeit noch keine eigenen Armeen und Grenztruppen, so daß sie bei der Sicherung der Außengrenzen auf russische Militäreinheiten angewiesen waren.

Von seiten russischer Militärs gab es offenbar Einwände gegen das Abkommen zum Truppenabbau entlang der Grenzen von 1997, über das zu diesem Zeitpunkt bereits sieben Jahre verhandelt worden war. Es ist plausibel anzunehmen, daß durch die Pläne für die NATO-Osterweiterung und die Erneuerung der US-japanischen Sicherheitsallianz (im April 1996) der

Abschluß der 4+1-Vereinbarungen von Shanghai und Moskau zeitlich beschleunigt wurde.

Trotz Kritik und Mißtrauen besteht sowohl auf russischer und zentralasiatischer wie auch auf chinesischer Seite die Überzeugung, daß die Vorteile der beiden Abkommen überwiegen und daß nur auf dem begonnenen Weg die Grenzgebiete in eine »Zone des Friedens und der Zusammenarbeit« verwandelt werden können. Durch Informationsaustausch und Kooperation der Grenzschutztruppen und Grenzposten läßt sich zudem das Problem illegaler Einwanderung eindämmen. Die Ergebnisse der 4+1-Verhandlungen sind in der Bilanz als Erfolg zu werten, wenn auch noch nicht alle Grenzfragen gelöst werden konnten.

Noch zu früh ist es für eine Einschätzung, wie sich die Kooperation der S-5/SOZ mit Blick auf die nicht-traditionellen Sicherheitsrisiken, denen die sechs Staaten den Kampf angesagt haben, gestalten wird. Zum einen herrscht nach wie vor keine Klarheit über das tatsächliche Ausmaß der Bedrohung durch Terrorismus, Separatismus und Extremismus und ihre Verflochtenheit in der Region, denn die Darstellung und Präsentation in der Öffentlichkeit wird von den politischen Eliten in den SOZ-Mitgliedstaaten für innen- und außenpolitische Zwecke instrumentalisiert. Zum anderen liegen keine konkreten Informationen vor über Aufgaben, Organisation, Methoden, Vorgehensweise und Ausstattung des Antiterrorismus-Zentrums in Bischkek, über andere geplante Formen der Zusammenarbeit und über die Abgrenzung von bzw. Koordination mit partiell überlappenden Einrichtungen.<sup>84</sup> Im Falle Chinas und Usbekistans ist nicht absehbar, daß sich an der in der Vergangenheit praktizierten Politik etwas ändern wird, gegen jede Form von nicht-autorisierte Ausübung des Islam mit harschen Mitteln vorzugehen.

Ein wünschenswerter positiver Effekt der jüngsten Vereinbarungen von Shanghai wäre, daß zentralasiatische Staaten Sicherungsmaßnahmen an ihren Grenzen künftig nicht mehr unilateral, sondern mit Rücksicht auf und in Absprache mit ihren Nachbarn treffen. Ein Schritt in diese Richtung könnte ein trilaterales Abkommen zwischen Usbekistan, Kasachstan und Kirgistan über Kooperation an der Grenze sein, das auf dem Shanghaier Gipfel unterzeichnet worden sein

<sup>81</sup> Siehe dazu Gudrun Wacker, *Die VR China und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Teil 2: Die Beziehungen zu den neuen Republiken (ohne Russische Föderation)*, Köln 1994 (Bericht des BIOst, 12-1994), S.10–11.

<sup>82</sup> Daß die GUS, in der die vier postsowjetischen Staaten Mitglied waren und sind, so wenig Kohäsion aufweisen würde, war bei Aufnahme der Gespräche 1992 noch nicht absehbar.

<sup>83</sup> Für den Beitritt zu multilateralen Organisationen hat Lisa L. Martin unterschiedliche Motive bei schwächeren und stärkeren Staaten aufgeführt. Diese treffen auch auf die spezifische S-5-Konstellation zu: Für schwächere Staaten bedeutet der Eintritt in solche Arrangements bessere innenpolitische Rechtfertigung von Entscheidungen und eine gemeinsam stärkere Position als in einem bilateralen Arrangement mit einem Hegemon. Für die Hegemonialmacht können die Vorteile sein: niedrigere Transaktionskosten, Abwendung von Herausforderungen an die Institution durch schwächere Mitglieder und höhere Stabilität bei Machtverschiebungen; siehe Lisa L. Martin, *Interests, power, and multilateralism*, in: *International Organization*, 46 (Herbst 1992) 4, S. 765–792 (783).

<sup>84</sup> Mit den begonnenen oder geplanten Zusammenkünften der Minister für Innere Sicherheit (erstmalig im April 2000 in Moskau), von Mitgliedern der Generalstäbe (erstmalig im April 2001) und aus anderen Behörden wie Zoll usw. wurden immerhin erste Schritte der Kooperation eingeleitet.

soll.<sup>85</sup>

## Wirtschaftliche Aspekte

Was das Programm für intensivere wirtschaftliche Zusammenarbeit der sechs Staaten anbelangt, so ist zunächst festzuhalten, daß in den 90er Jahren auf bilateraler Ebene zwischen China und allen anderen jetzigen SOZ-Staaten zahlreiche Abkommen (über Meistbegünstigung, Investitionsschutz, Kooperation im Bankenbereich usw.) geschlossen wurden. Die Wirtschaftsbeziehungen Chinas zu den einzelnen Staaten haben sich jedoch sehr unterschiedlich entwickelt, wobei Faktoren wie geographische Distanz, fehlende Verkehrsverbindungen, aber auch innenpolitische Situation (im Falle Tadschikistans) eine Rolle spielten.<sup>86</sup>

Die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen China und Rußland hatten nach dem Zerfall der Sowjetunion zunächst vielversprechend begonnen und enorme Zuwachsraten zu verzeichnen. Doch schon im Jahr 1994 erfolgte ein regelrechter Einbruch im bilateralen Handel, und die von beiden Seiten verkündeten hochgesteckten Ziele und Erwartungen wurden insgesamt nicht erfüllt. Die bei Staatsbesuchen immer wieder beschworene »Komplementarität« der Ökonomien greift bislang nur in eingeschränktem Maße: China liefert hauptsächlich Konsumgüter, Textilien, Nahrungsmittel und Elektrogeräte nach Rußland (insbesondere in den Russischen Fernen Osten), aus Rußland werden chemischer Dünger, Bauholz, Maschinen und ähnliches importiert. Als Hauptlieferant von Militärtechnologie<sup>87</sup> zur Modernisierung der chinesischen Armee allerdings ist Rußland für China ein unersetzlicher Partner geworden. Von russischer Seite werden immer wieder der Energiesektor, Hochtechnologie und Weltraumtechnologie als Bereiche benannt, in denen Interesse an einer stärkeren Kooperation mit China besteht.

Tatsächlich baut Rußland ein Kernkraftwerk in China, ist jedoch nicht am Drei-Schluchten-Projekt beteiligt, obwohl für die diesbezüglichen Ausschreibungen eigens ein russisches Konsortium gebildet worden war. Über eine Reihe von Großvorhaben wird seit Jahren verhandelt, ohne daß greifbare Fortschritte erzielt worden wären.<sup>88</sup> Dies gilt insbesondere auch für eine Gaspipeline, die von Irkutsk nach China führen soll.

Von den zentralasiatischen Staaten unterhält Kasachstan die intensivsten Wirtschaftsbeziehungen zu China, während beispielsweise der Handel zwischen Tadschikistan und China noch immer marginal ist. Zwischen Kasachstan und China verläuft auch die einzige Bahnstrecke, mit deren Bau bereits in den 50er Jahren begonnen worden war, deren Fertigstellung dann aber dem Bruch zwischen den beiden sozialistischen Bruderstaaten zum Opfer fiel. Diese »Zweite Eurasische Landbrücke«, die von Rotterdam bis zur chinesischen Ostküste verläuft, wurde Anfang der 90er Jahre für den Verkehr freigegeben. Der Bau von Straßen und die Errichtung bzw. der Ausbau von Grenzübergängen zwischen China und den zentralasiatischen Nachbarn wurden ebenfalls vorangetrieben. Mit Kasachstan hat China überdies 1997 einen Vertrag über die Ausbeutung von Ölfeldern im Westen des Landes geschlossen, in dessen Rahmen auch der Bau einer Pipeline nach Xinjiang vorgesehen ist.<sup>89</sup>

Der gesamte Komplex einer Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen, der neben S-5- bzw. SOZ-Mitgliedern noch weitere Staaten umfaßt, firmiert unter der Bezeichnung »neue Seidenstraße«. Damit verbindet sich die Vision einer Wiederbelebung der alten Handelsrouten durch ein Netz von modernen Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsverbindungen.

Die Realisierung verstärkter multilateraler Wirtschaftskooperation innerhalb der SOZ wird durch eine Reihe von Faktoren erschwert. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, daß man nicht von einer Übereinstimmung in den Interessen zwischen Moskau, Beijing und den übrigen Mitgliedern der SOZ ausgehen kann. Vielmehr werden konkurrierende Projekte und Modelle

<sup>85</sup> Siehe Usbek Television, Kanal 1, 16.6.2001, zit. nach Turkistan Newsletter, 18.6.2001. Ob Usbekistan an den nach wie vor stattfindenden 4+1-Gesprächsrunden teilnehmen wird, ist nicht bekannt.

<sup>86</sup> Zur Entwicklung des Handels zwischen China und Rußland sowie China und Zentralasien siehe die beiden Schaubilder im Anhang dieser Studie.

<sup>87</sup> Siehe dazu ausführlich Alexander A. Sergounin/Sergey V. Subbotin, *Russian Arms Transfers to East Asia in the 1990s*, Oxford u.a. 1999 (SIPRI Research Report, No. 15), [mit Tabellen S. 132–34, 136], insbesondere S. 116ff.

<sup>88</sup> Eine Auflistung von Großprojekten findet sich in [o. Verf.] *Rossija–Kitaj: krupnye sovmetstnye proekty ékonomičeskogo sotrudničestva* [Rußland–China: große gemeinsame Kooperationsprojekte], in: *Ékspert*, 17.7.2000 [o.S.].

<sup>89</sup> Siehe dazu David B. Ottaway/Dan Morgan, *The Chinese Enter Oil's Great Game in Kazakhstan*, in: *International Herald Tribune*, 27.–28.12.1997, S. 4; Sergej Kozlov, *Kitajskij drakon dostig Kazachstana* [Der chinesische Drache erreichte Kasachstan], in: *Nezavisimaja gazeta*, 27.9.1997, S. 3.

verfolgt, insbesondere was die Zusammenarbeit im Transport- und Energiesektor betrifft. Die enormen finanziellen Investitionen, die beispielsweise für den Bau von Pipelines – zumal unter widrigen geographischen Bedingungen – notwendig sind, können von den wirtschaftlich schwachen SOZ-Staaten nicht ohne ausländische Beteiligung aufgebracht werden. Konkrete Themen oder Projekte wurden beim Gipfel in Shanghai denn auch gar nicht benannt, sondern sollen erst beim Treffen der Premierminister im Herbst 2001 diskutiert werden.

Kurz nach dem Shanghaier Gipfel erschien ein Artikel in der russischen Presse, der geeignet war, allzu euphorische Erwartungen bezüglich der SOZ zu dämpfen: China habe zwar einen großen Bedarf an Energie, was für den Bau einer Gaspipeline von Sibirien (Irkutsk) nach Südostchina spreche, aber es sei auch an der Erschließung der eigenen Energieressourcen und am Bau von Infrastruktur in seinen abgelegenen Regionen interessiert. Im Rahmen des Programmes zur Förderung des Westens werde Beijing möglicherweise die Zusammenarbeit im Energiebereich mit Kasachstan weiter vorantreiben. Auch mit Blick auf die Verkehrsverbindungen konstatiert der Artikel deutliche Interessenunterschiede zwischen russischen und chinesischen Vorstellungen: Während Rußland eine Nord-Süd-Verbindung über Kasachstan nach China präferiere, verfolge China das von der EU geförderte TRASEKA-Projekt<sup>90</sup> (von Rotterdam in die ostchinesische Hafenstadt Lianhuigang, unter Ausparung Rußlands), das in direkter Konkurrenz zur Transsib stehe.<sup>91</sup>

Angesichts konkurrierender und sich widersprechender Vorstellungen und Interessen und angesichts beschränkter finanzieller Ressourcen der Beteiligten erscheint das Ziel der SOZ sehr hoch gesteckt, sich zur regionalen »Antwort auf die wirtschaftliche Globalisierung« zu entwickeln.

## Internationale Ebene

Nach chinesischer Einschätzung basiert der Erfolg der Shanghaier Fünf auf drei Faktoren: gemeinsamen Interessen, gemeinsamen Normen im Bereich interna-

tionaler Beziehungen und schrittweisem Herangehen an Probleme.<sup>92</sup> Die »gemeinsamen Normen« beziehen sich in erster Linie auf gegenseitigen Respekt der Souveränität und territorialen Integrität sowie Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten. In allen Gemeinsamen Erklärungen, die auf den S-5-Gipfeln unterzeichnet wurden, kommen diese Prinzipien zum Ausdruck. Während China sich insbesondere seine Haltung bezüglich Taiwans (implizit auch bezüglich Xinjiangs und Tibets) immer wieder bestätigen läßt, geht es Rußland um das eigene Vorgehen in Tschechien. Daß die zentralasiatischen Republiken, deren politische Unabhängigkeit noch sehr jung ist, ihre nationalstaatliche Souveränität hochhalten, liegt auf der Hand (postkoloniales Syndrom). Durch die NATO-Luftangriffe in Jugoslawien ist bei allen Beteiligten die Befürchtung genährt worden, im Falle massiver ethnischer Konflikte nicht nur mit externem (westlichem) Druck rechnen zu müssen, sondern möglicherweise mit militärischer Intervention.

Besonders deutlich wurde dies in der Deklaration von Dusanbe, in die ein allgemeines Bekenntnis zu den Menschenrechten mit der Einschränkung aufgenommen wurde, daß dabei die »historischen Besonderheiten« jedes Landes zu berücksichtigen seien, und außerdem »andere allgemein anerkannte Grundprinzipien des internationalen Rechts« (sprich: nationale Souveränität) nicht verletzt werden dürften.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich auch das Eintreten für eine Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen. Wenn militärische Interventionen ohne Mandat der UN beschlossen und durchgeführt werden wie im Falle Jugoslawiens, schwindet zudem die Bedeutung des ständigen Sitzes im Sicherheitsrat, aus dem Moskau und Beijing unter anderem ihren Status als Großmächte mit gewichtigem internationalem Mitspracherecht ableiten.

Ein integraler Bestandteil der Gemeinsamen Deklarationen der S-5/SOZ besteht in – verhüllter oder weniger verhüllter – antiwestlicher bzw. antiamerikanischer Rhetorik, wie sie von den China-Rußland-Gipfeln hinlänglich bekannt ist (für »multipolare Weltordnung«, gegen »Hegemoniestreben« und Machtpolitik).<sup>93</sup>

Unterhalb der rhetorischen Ebene flossen erkennbar unterschiedliche Positionen und Prioritäten Bei-

<sup>90</sup> Informationen über dieses Programm abrufbar unter <http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/tacis/951421.pdf> (download 7.7.2001).

<sup>91</sup> Siehe Aleksej Germanovič, *Trudnye dorogi v Kitaj* [Schwierige Wege nach China], 15.6.2001; <http://www.vedomosti.ru/stories/2001/06/15-02-03.html> (download: 16.6.2001).

<sup>92</sup> Siehe Qingguo Jia, *The Success of the Shanghai Five: Interests, Norms and Pragmatism*.

<sup>93</sup> Eine Zusammenstellung der Gemeinsamen Erklärungen zwischen China und Rußland seit 1994 in englischer Sprache ist zugänglich unter <http://russia.shaps.hawaii.edu/fp/#rc>.

jings und Moskaus in die S-5-Deklarationen ein. Die Forderung auf den Gipfeln von 2000 und 2001, den ABM-Vertrag als Grundpfeiler globaler strategischer Stabilität beizubehalten, kann zwar als gemeinsame Haltung angesehen werden, für China steht in diesem Kontext aber nicht die Ablehnung des geplanten nationalen Raketenabwehrsystems der USA (NMD) und der Revision des ABM-Vertrages an oberster Stelle, sondern die Ablehnung eines regionalen Raketenabwehrsystems in Nordostasien (TMD) unter möglicher Einbeziehung Taiwans.

Dennoch wäre es verfehlt, die S-5/SOZ auf eine antiwestliche Dimension reduzieren zu wollen. Es griffe zu kurz, sie einzig als einen Versuch wahrzunehmen, den Einfluß der USA in Zentralasien zurückzudrängen oder dem westlichen Bündnis ein eigenes entgegenzusetzen, wie dies in der westlichen Presse teilweise zum Ausdruck kam.<sup>94</sup> Die SOZ wird zwar von ihren Mitgliedern selbst als Beitrag zur »Multipolarisierung« der Welt, wie sie Rußland und China seit Jahren offiziell propagieren, präsentiert, aber eben auch als Antwort auf regionale sicherheitspolitische Herausforderungen und auf die ökonomische und informationstechnologische Globalisierung.

## Perspektiven

Vieles in den Dokumenten von Almaty, Bischkek, Duschanbe und Shanghai ist deklaratorischer Natur: Eine Menge guten Willens zur Vertiefung der Kooperation zwischen den fünf bzw. sechs Staaten in allen Bereichen kommt hier zum Ausdruck.

Über die praktischen Seiten der Zusammenarbeit zwischen den S-5/SOZ-Staaten, das heißt, wie diese guten Absichten auf der Arbeitsebene umgesetzt werden, ist nur wenig bekannt, bzw. Methoden der Implementierung müssen erst noch ausgearbeitet werden. Die S-5-Deklarationen enthalten nur vereinzelt Hinweise darauf, wie weit Konkretisierung und Umsetzung von Kooperationsvorhaben gediehen sind. Daraus ergibt sich ein recht umrißhaftes Bild der mittlerweile ins Leben gerufenen Gesprächskreise und Mechanismen, die dazu dienen sollen, Konsultation, Koordination und Kooperation zu intensivieren und den »S-5-Mechanismus« zu verstetigen.

<sup>94</sup> Siehe z.B. Andrew Higgins, Bloc Including China, Russia Challenges U.S. in Central Asia, in: The Wall Street Journal, 18.6.2001, S. A13. In der Türkei wurde die Gründung der SOZ als Niederlage für die türkische Politik in der Region interpretiert; siehe Turkistan Newsletter (Email-Dienst), 15.6.2001.

Wenn aus den Nationalen Koordinatoren, die im Juni 2001 bereits zum sechsten Mal zusammentrafen, tatsächlich wie angekündigt ein Rat mit festgelegten Verfahrensregeln gebildet wird, wäre dies ein Schritt in Richtung Institutionalisierung der SOZ. Die entscheidende Frage ist, mit welchen Befugnissen und Kompetenzen er ausgestattet wird.

Obwohl in der Charta der SOZ auch Aufnahme-kriterien und -prozeduren für den Beitritt neuer Mitglieder festgeschrieben werden sollen, ist davon auszugehen, daß diese Frage mit großer Vorsicht angegangen wird. Der russische Außenminister Igor' Ivanov erklärte beim Gipfel in Shanghai, es sei noch zu früh, über die Frage zu reden.<sup>95</sup> China wird kein Interesse daran haben, daß der regionale und thematische Fokus der SOZ durch eine Erweiterung verwischt wird oder verlorengeht.

In einem längeren russischen Kommentar wurden zwei Möglichkeiten für die Entwicklung der neuen SOZ angesprochen. Eine Variante wäre die des »Papier-tigers«: Im Unterschied zu westlichen internationalen Organisationen wie NATO und EU, so heißt es da, existierten deren östliche Pendanten zum Großteil nur auf dem Papier. Man entsinne sich ihrer überhaupt nur, wenn eines der Gipfeltreffen stattfinde, danach könne man sie getrost wieder für ein Jahr vergessen. In der zweiten Variante, die der Artikel anspricht, kommt einmal mehr das auf russischer Seite bestehende Mißtrauen gegenüber den Intentionen Chinas zum Ausdruck: Ziel Beijings sei es, sich über die SOZ Zugriff auf Zentralasien zu verschaffen: »In Beijing versteht man sehr gut, daß für die Verwandlung Zentralasiens in eine ›chinesische GUS‹, in der Moskau nur Dekorationsfigur ist, alle objektiven Voraussetzungen gegeben sind.«<sup>96</sup>

Die Perspektiven für die SOZ sind, wie sich aus der Darstellung der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und »weltpolitischen« Aspekte ergibt, für die

<sup>95</sup> Siehe [o. Verf.] O dal'nejšem rasshirenii Šanchajskogo foruma v bližajšee vremja poka govorit' rano [Es ist noch zu früh, über die weitere Ausweitung des Shanghaier Forums zu reden], 14.6.2001; <http://www.strana.ru/print/992528192.html> (download 14.6.2001). Siehe zur Erweiterungsfrage auch den Kommentar von Sergej Blagovolin, Präsident des Instituts für nationale Sicherheit und strategische Forschung, in: Viktor Bezborodov, Šanchaj: nadežda na obščee rešenje obščich problem [Shanghai: Hoffnung auf die gemeinsame Lösung gemeinsamer Probleme], 14.6.2001; <http://www.smi.ru/2001/06/14/992534050.html> (download 15.6.2001).

<sup>96</sup> Siehe Sergej Strokan', Bol'shaja Politika. Šanchajskaja gramota [Große Politik. Shanghaier Urkunde], in: Kommersant Vlast', 26.6.2001, S. 28.



verschiedenen Bereiche der angestrebten Zusammenarbeit jeweils unterschiedlich zu bewerten. Seit 1998 wird von den S-5 ein Multilateralismus praktiziert, der als »nominell« bezeichnet werden kann. Für eine Beurteilung, ob daraus mit der Gründung der SOZ ein »qualitativer« Multilateralismus entstehen kann, das heißt, ob allgemeine Verhaltensregeln zwischen den Staaten aufgestellt werden, die unteilbar sind und den Verzicht »auf Flexibilität und kurzfristige Gewinne zur Gewährleistung langfristigen Nutzens« bedeuten, wie das für einen qualitativen Multilateralismus gefordert wird,<sup>97</sup> ist es zu früh. Da im postsowjetischen Raum und speziell in Zentralasien bereits eine Vielzahl von Zusammenschlüssen mehrerer Staaten existiert, die aber durchgängig wenig praktische Wirkung entfalten, ist die Entwicklung hin zu einer »eurasischen Union« nach europäischem Vorbild jedenfalls sehr zweifelhaft. Zu hoffen ist zumindest, daß der »Geist von Shanghai« künftig auch stärker das Verhalten der zentralasiatischen Staaten untereinander leitet.

### S-5/SOZ: Modell für Asien?

Gerade für den asiatisch-pazifischen Raum wurde immer wieder geltend gemacht, daß in dieser Region nur wenig Neigung zu transnationalen Institutionen und bindenden multilateralen Verpflichtungen bestehe. Die regionalen Organisationen – dies gilt sowohl für das 1994 gegründete ASEAN-Regionalforum im sicherheitspolitischen Bereich wie auch (zumindest noch) für ASEAN selbst und die APEC – zeichnen sich durch einen geringen Institutionalisierungsgrad aus. Der »ASEAN way« basiert auf informellen Gesprächsforen und Konsensfindung. Es gibt verschiedene Erklärungsansätze dafür, warum eine stärkere Institutionalisierung und Verrechtlichung – Verpflichtung, Präzision und Delegierung – in der Region bislang nicht stattgefunden hat.

In einem neueren Artikel untersucht der amerikanische Politologe Miles Kahler diese Theorien auf ihre Plausibilität und Aussagekraft.<sup>98</sup> Von den asiatischen Staaten selbst werde häufig geltend gemacht, daß sie eine vom Westen abweichende kulturelle, ethische

und Rechtstradition (asiatische Werte) besitzen. Allerdings lasse sich dagegen einwenden, daß erstens auch asiatische Staaten sich multilateralen Institutionen angeschlossen bzw. sich ihrer bedient haben, wenn es in ihrem nationalen Interesse lag, und daß zweitens zumindest in einigen ASEAN-Mitgliedstaaten im Gefolge der Asienkrise 1997 und angesichts des Versagens regionaler Organisationen im Umgang mit ihr ein Umdenken eingesetzt hat. Kahler zieht daraus den Schluß, daß die Entscheidung asiatischer Staaten für oder gegen eine stärkere Institutionalisierung jeweils abhängig ist von instrumentellen und strategischen Überlegungen. Das heißt, sie basiert nicht auf kulturellen Konstanten, sondern auf einer Abwägung, ob der Gewinn für die nationalen Interessen die Kosten – insbesondere in Form von Souveränitätsverlust – rechtfertigt bzw. auf- oder überwiegt. Zudem sind solche Entscheidungen strategisch geleitet, denn sie werden von konkurrierenden Strategien und Handlungsspielräumen der Verhandlungspartner beeinflusst. Ist zum Beispiel eine wirtschaftlich und politisch wesentlich stärkere Regierung wie die USA, die zudem zur unilateralen Durchsetzung ihrer Interessen neigt, in den Aushandlungsprozeß involviert, besteht weniger Bereitschaft, sich auf verbindliche und präzise Verpflichtungen einzulassen.<sup>99</sup>

Die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen China und seinen ehemals sowjetischen Nachbarstaaten von 4+1 zu den Shanghaier Fünf fügt sich insofern bedingt in diesen Erklärungsansatz ein, als hier zwar – zumindest bis 1997 – fünf Staaten beteiligt waren, es sich aber, wie gesagt, strenggenommen nicht um einen multilateralen, sondern um einen bilateralen Verhandlungsprozeß handelte. Dieser ging auf der Basis von allgemeinen Prinzipien vonstatten, auf die sich Beijing und Moskau noch Ende der 80er Jahre geeinigt hatten. China und Rußland konnten als die stärksten Akteure in der Fünferkonstellation die Regeln

der Zusammenarbeit selbst bestimmen. Erst seit 1998 können die S-5 überhaupt als multilaterales Forum betrachtet werden, jedoch ohne die für einen »qualitativen« Multilateralismus erforderlichen Attribute.

Die erreichten Erfolge der S-5 liegen in der Konzentration auf konkrete gemeinsame Probleme, mit einer starken regionalen Fokussierung. Für den Zugewinn an Sicherheit war man bereit, eine gemeinsame Inspektions- und Kontrollkommission ins Leben zu rufen und sich in diesem begrenzten Bereich auf einen verbind-

<sup>97</sup> Siehe zu dieser Unterscheidung Hongying Wang, Multilateralism in Chinese foreign policy, in: Asian Survey, 15 (Mai/Juni 2000) 3, S. 475–491 (476f), basierend auf Martin, Interests, power, and multilateralism [Anm. 83], S. 768.

<sup>98</sup> Siehe zum folgenden Miles Kahler, Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case, in: International Organization, 54 (Sommer 2000) 53, S. 549–571.

<sup>99</sup> Ebd., S. 562.

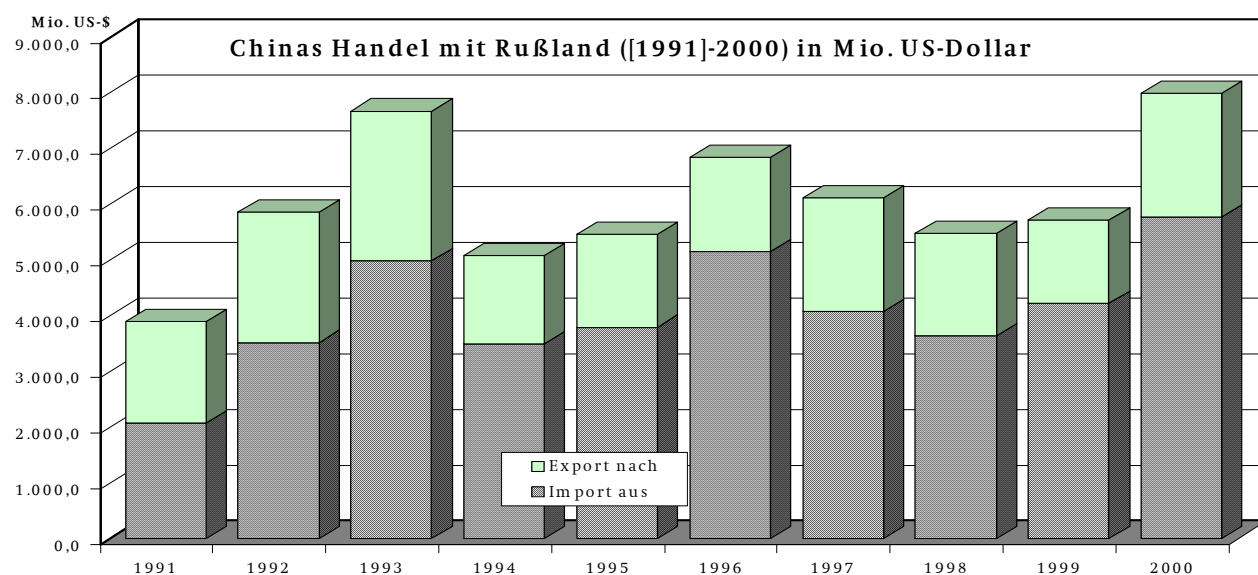
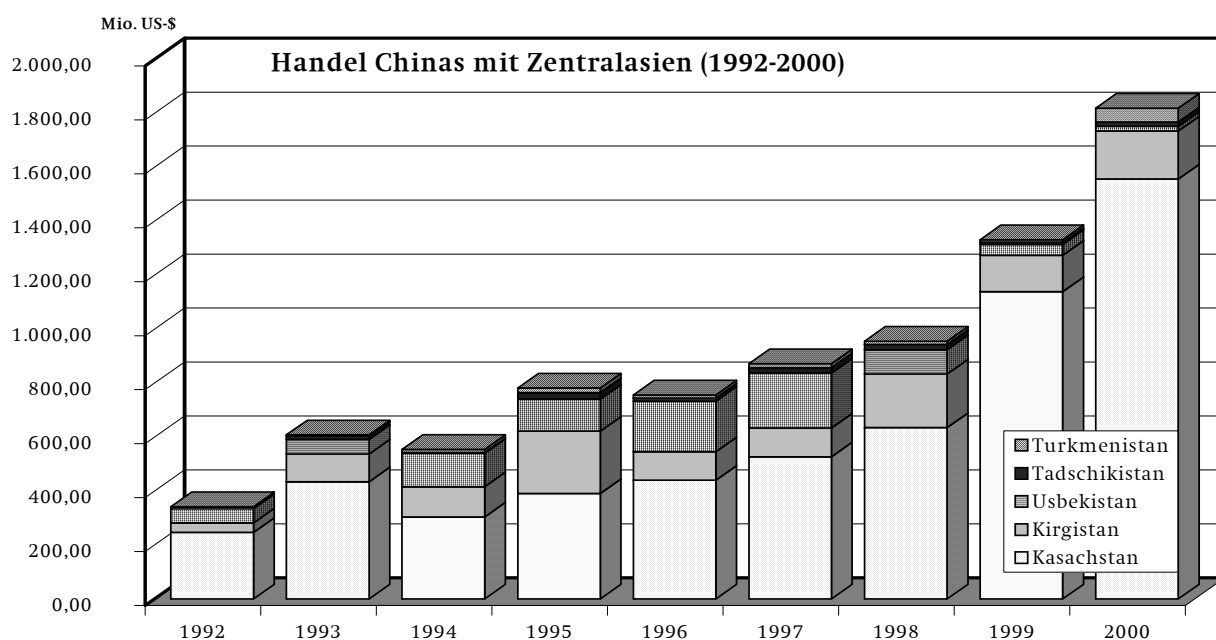
lichen Mechanismus einzulassen.

Initiativen zu einer Ausweitung bzw. Übertragung des S-5-Prozesses wie die Vorschläge Kasachstans für eine »Konferenz für Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien« oder der Vorstoß Rußlands zum Aufbau eines Sicherheitsregimes in Nordostasien sind insbesondere bei China nicht wirklich auf positive Resonanz gestoßen. Gerade das gemeinsame Bekenntnis zur »nationalen Souveränität« als oberstem Prinzip in den internationalen Beziehungen ist einer der wesentlichen Faktoren, welcher die SOZ-Staaten miteinander verbindet. Insofern gelten für die S-5/SOZ in weiten Bereichen die oben beschriebenen Charakteristika des »asiatischen Weges«.

Daß von den S-5 bzw. der SOZ Impulse für ein »asiatisches Pendant« zur KSZE ausgehen, ist daher unwahrscheinlich. Ein bescheidener positiver Ausstrahlungseffekt wäre aber auch erreicht, wenn die von den S-5 praktizierte Herangehensweise an Grenzfragen – multi- oder bilateral – Modell für die Beilegung anderer territorialer Streitigkeiten in der Region würde.

## Anhang

### Entwicklung des Handelsvolumens zwischen China und Zentralasien sowie zwischen China und Rußland (1992-2000)



Quellen: Daten zusammengestellt nach Zhongguo haiguan tongji / China's Customs Statistics (Hong Kong), verschiedene Jahrgänge; sowie Guojia tongji ju (Hg.), Zhongguo tongji nianjian 1996/China Statistical Yearbook 1996, Beijing 1996, S. 588.

## **Agreement between the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan and the People's Republic of China on Confidence Building in the Military field in the Border Area (Unofficial Translation)**

The Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tajikistan, making up the Joint Party, and the Peoples Republic of China, hereinafter referred to as the Parties,

considering that maintenance and development of long-term relations of goodneighbourliness and friendship meet the basic interests of the five States and their peoples;

convinced that strengthening of security, maintenance of calm and stability in the border area between Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, on one side, and China, on the other (hereinafter referred to as the border area) is an important contribution to maintenance of peace in the Asian-Pacific region;

confirming mutual non-use of force or threat of force, renunciation to obtain unilateral military superiority;

guided by the Agreement between the Government of the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the Peoples Republic of China on the Guidelines of Mutual Reduction of Forces and Confidence Building in the Military Field in the Area of the Soviet-Chinese Border dated April 24, 1990;

in keeping with the results attained by the Parties at the negotiations on mutual force reduction and confidence building in the military field in the border area;

willing to build confidence and raise the level of transparency in the military field,

have agreed as follows:

### **Article 1**

The military forces of the Parties deployed in the border area, as an integral part of the military forces of the Parties, shall not be used to attack another Party, conduct any military activity threatening the other Party and upsetting calm and stability in the border area.

### **Article 2**

1. With a view to developing goodneighbourly and friendly relations, maintaining long-term stability in the border area, strengthening mutual confidence in the military field in the border area the Parties shall take the following measures to:
  - 1.1 exchange information on agreed components of military forces and border guard troops (border guard units);
  - 1.2 refrain from the conduct of military exercises directed against the other Party;
  - 1.3 restrict the scale, geographical limits and the number of troop exercises;
  - 1.4 notify of large-scale military activities and troop movements caused by an emergency situation;
  - 1.5 notify of a temporary entry of forces and armaments into the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line between Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, on one side, and China, on the other (hereinafter referred to as the border line);
  - 1.6 invite observers to troop exercises on a mutual basis;
  - 1.7 notify of a temporary entry of river battle ships of the navy/naval force into the 100-kilometer geographical area on both sides of the line of the Eastern part of the Russian-Chinese border;
  - 1.8 take measures aimed at preventing dangerous military activities;
  - 1.9 make inquiries concerning unclear situations;
  - 1.10 strengthen friendly contacts between servicemen of armed forces and border guard troops (border guard units) in the border area and conduct other confidence measures agreed by the Parties.
2. The application of the above measures shall be specified in the respective Articles of this Agreement.

### Article 3

1. The Parties shall exchange the information on the personnel strength and the quantity of main types of armaments and military equipment of the ground forces, air force, air defensive aviation, border guard troops (border guard units) deployed in the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line.
2. The Parties shall exchange the above information in accordance with the Main Categories of Information Exchange which is an integral part of this Agreement (according to the Annex).
3. The information will be provided in the following manner:
  - 3.1 60 days after this Agreement enters into force – information as of the date of the entry into force of this Agreement;
  - 3.2 before December 15 of each year – information as of January 1 of the next year.
4. The information, exchanged by the Parties under the provisions of this Agreement and received during its implementation, is confidential. None of the Parties shall disclose, publish or transmit this information to a third party without the consent of the other Party. In case of termination of this Agreement the Parties shall continue to respect the provisions of this paragraph of this Article.

### Article 4

1. The Parties shall not conduct military exercises directed against the other Party.
2. In the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line the Parties shall not conduct troop exercises with the number of participants exceeding: in the Eastern part of the Russian-Chinese border – 40 thousand people, in the Western part of the Russian-Chinese border and on the border of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan – 4 thousand people or 50 battle tanks separately or jointly.
3. In the 100-kilometer geographical area on both sides of the line of the Eastern part of the Russian-Chinese border the Parties shall conduct troop exercises with the number of participants exceeding 25 thousand no more than once a year.
4. Within the 15-kilometer area on both sides of the border line the Parties can conduct troop exercises with no more than one regiment participating in live firing exercises.
5. Within the 10-kilometer area on both sides of the border line the Parties shall not deploy new combat units other than border guard troops (border guard units).

### Article 5

1. The Parties shall notify each other of the military activities in the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line when:
  - 1.1 there is a troop exercise with the number of participants exceeding 25 thousand people;
  - 1.2 the troops deployed beyond the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line are temporarily brought into this area in the number of 9 thousand and more or 250 battle tanks and more;
  - 1.3 the strength of the military personnel drafted from reserve into the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line is 9 thousand or more.
2. The Parties shall notify each other on a voluntary basis of troop exercises with participation of 9 thousand and more people or 250 or more battle tanks conducted at any time within the 100-kilometer geographical area on each side of the border line and beyond this area.
3. Notifications of the above mentioned military activities shall be presented in writing through diplomatic channels no later than 10 days before their commencement.

The notification shall contain information on the total number of the military personnel involved, the number of military formations at the level of regiment and above, number of battle tanks, battle armored vehi-

cles, artillery systems of 122 mm caliber and above, battle aircraft, battle helicopters, tactical missile launchers, as well as on the tasks, duration, zone of military activities and levels of command.

4. If one of the Parties, due to any military activity, can cause damage to the other Party or if emergency situation requires movement of 9 thousand troops or more or assistance from the other Party, this Party shall notify the other Party in due time.

## Article 6

1. The Party conducting troop exercises within the 100-kilometer geographical area from the border line shall invite observers of the other Party if the number of participating troops equals or exceeds 35 thousand people.
2. The Parties conducting military exercises within the 100-kilometer geographical area on each side of the border line shall invite, on mutual basis, observers of the other Party if the number of participating troops equals or exceeds 25 thousand people.
3. The Parties conducting troop exercises within the 100-kilometer geographical area on each side of the border line and beyond this area shall invite, on a voluntary and mutual basis, observers of the other Party if the number of participating forces equals or exceeds 13 thousand people or 300 and more battle tanks.
4. The inviting Party shall send to the other Party through diplomatic channels not later than 30 days before the commencement of such exercises a written invitation which shall contain the following information:
  - 4.1 Beginning and duration of the exercises and planned duration of the observation programme;
  - 4.2 Data, time and a point of entry and departure of the observers;
  - 4.3 Means of observation made available to the observers;
  - 4.4 Transport facilities and accommodation.The invited Party shall reply to the invitation no later than 10 days before the indicated date of the observers arrival.

If the invited Party fails to reply in due time it will mean that the observers shall not be sent.
5. The invited Party may send to military exercises no more than 6 observers.
6. The invited Party shall cover travel expenses of its observers to the indicated point of entry and from the point of departure. The receiving Party shall cover respective expenses in connection with the observers stay on its territory.
7. The inviting Party shall provide the observers with a observation program, relevant materials and shall render them other assistance.
8. The observers shall comply with the respective rules of the host Party as to the place, itinerary and limits of observation.

## Article 7

1. River battle ships of the navy/naval force of the Parties (a ship, a boat designed for combat missions and equipped with battle armament systems) can temporarily enter the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line for the following purposes:
  - 1.1 liquidation of the consequences of natural disasters;
  - 1.2 passage through the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line without causing any damage.
2. Russian navy river battle ships can temporarily enter the 100-kilometer geographical area from the Eastern part of the Russian-Sino border line for the following purposes:
  - 2.1 repairing, upgrading, disarming, dismantling, modifying for civil uses at ship-repairing facilities in Khabarovsk, Blagoveshensk and other locations;
  - 2.2 participating in celebrations in Khabarovsk and Blagoveshensk on the occasion of national holidays.

3. The temporary entry of river battle ships of the navy/naval force into the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line for purposes not indicated above, may be allowed only after a prior agreement has been reached by the Parties.
4. The total number of river battle ships of the navy/naval force of each Party simultaneously located within the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line shall not exceed four units.
5. Six months after entry into force of the this Agreement the Parties shall, taking into account Paragraphs 1 and 2 of the this Article, send each other seven days in advance through diplomatic channels or border guard representatives written notifications about temporary entry of river battle ships of the navy/naval force into the 100-kilometer geographical area on both sides of the border line. In case of emergency river battle ships of the navy/naval force shall temporarily enter the said area after a prior notification to the other Party.
6. The notification shall contain information on:
  - 6.1 purpose of the temporary entry;
  - 6.2 types, hull numbers and quantity of entering river battle ships of the navy/naval force;
  - 6.3 date of the beginning and end of the entry;
  - 6.4 exact temporary location (geographic name and coordinates).

## Article 8

1. The Parties shall take the following measures to prevent dangerous military activities and resulting consequences in the border area:
  - 1.1 personnel of the armed forces of the Parties shall exercise caution in conducting military activities in the border area;
  - 1.2 during movement of forces, exercises, service firings, navigation and air flights the Parties shall seek to prevent these actions from growing into dangerous military activities;
  - 1.3 use of laser by one of the Parties shall not cause any damage to the personnel and materiel of the other Party as a result of its radiation;
  - 1.4 use of radio jamming of its own control networks by one of the Parties shall not cause any damage to personnel and materiel of the other Party;
  - 1.5 during exercises involving service firings measures shall be taken to prevent hitting accidentally the territory of the other Party by bullets, shells and missiles and causing damage to its personnel and materiel.
2. In case of incidents resulting from dangerous military activities the Parties shall take measures to cease such activities, clear the situation and compensate the damage. The damage resulting from dangerous military activities of one of the States shall be compensated by that State in accordance with generally recognised principles and rules of international law. The Parties shall settle their disputes through consultations.
3. The Parties shall use all possible means for notifying of dangerous military incidents.

## Article 9

1. In the event of ambiguous situation in the border area or in connection with questions and doubts of one Party regarding the compliance with the Agreement by the other Party each Party shall have the right to send a request to the other Party.
2. To settle questions and doubts, as they may arise:
  - 2.1 the requested Party must respond within 7 days (in emergency situations-within 2 days) to the relevant request received from the other Party;
  - 2.2 in the event the requesting Party, having received a response from the other Party, still has questions and doubts, it may again demand additional clarifications from the other Party or propose to hold a meeting for discussing that matter. A venue of the meeting shall be determined by agreement of the Parties.

3. To settle and solve the questions and doubts that the other Party may have in connection with the ambiguous situation, the requested Party may, at its own discretion, invite the other Party to visit areas that have given rise to questions and doubts.  
Terms and conditions of such visits, including a number of invited representatives, shall be determined by the inviting Party. The inviting Party shall bear costs of these visits on its territory.
4. The abovementioned requests and responses to them shall be transmitted through diplomatic channels.

#### Article 10

1. The Parties shall implement and develop the following forms of cooperation between their armed forces in neighbouring military districts:
  - 1.1 mutual official visits of military commanders;
  - 1.2 mutual study tours of military delegations and groups of experts at different levels;
  - 1.3 mutual invitations on a voluntary basis of observers to the army and command and staff exercises;
  - 1.4 exchange of experience in military construction, combat training, as well as data and information on life and activities of troops;
  - 1.5 cooperation of logistic support units in construction, food and material supply of troops and in other areas;
  - 1.6 mutual invitations on a voluntary basis to participate in national holidays, cultural events and athletic tournaments;
  - 1.7 other forms of cooperation shall be agreed upon by the Parties.
2. Particular plans for cooperation shall be agreed upon by the agencies for external relations of the armed forces of the Parties.

#### Article 11

1. Border guard forces (border units) of the Parties shall develop cooperation in the following areas:
  - 1.1 establishment and development of contacts between border guard units of all levels, discussion of issues concerning border cooperation and exchange of information to facilitate border cooperation;
  - 1.2 holding of consultations and taking agreed measures to prevent unlawful activities and to maintain order and stability on the State border;
  - 1.3 prevention of possible incidents and conflict situations on the State border;
  - 1.4 timely notification and provision of mutual assistance in case of natural disasters, epidemics, epizootics, etc., which could cause damage to the other Party;
  - 1.5 exchange of experience in matters related to border guarding and preparedness of border troops (border units).
  - 1.6 exchange of delegations and promotion of cultural and sports exchanges and other kinds of friendly contacts.
2. Specific cooperation activities between border troops (border units) shall be agreed upon between border departments of the Parties.

#### Article 12

Border troops (border units) of the Parties shall not use inhuman or ill forms of treatment in respect of border violators. The use of arms by border personnel of the Parties shall be regulated by the internal legislation of the Parties and by related agreements of Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tadjikistan with China.



### Article 13

The Parties shall, by mutual agreement, hold expert meetings to discuss progress in the implementation of this Agreement. The above meetings shall be convened on the alternate basis in the capitals of the States Parties to this Agreement.

### Article 14

This Agreement shall not affect obligations previously assumed by the Parties in respect of other States and shall not be directed against third countries or their interests.

### Article 15

1. This Agreement is concluded for an indefinite period and may be amended or supplemented by agreement of the Parties.
2. Each Party shall have the right to terminate the Agreement. A Party, which intends to do so, shall notify, in writing, the other Party of its decision no later than six months in advance. This Agreement shall become null and void after the expiration of six months upon such notification.
3. Each State of the Joint Party shall have the right to withdraw from this Agreement. A State of the Joint Party which intends to withdraw from this Agreement shall notify, in writing, the other Party of its decision no later than six months in advance.
4. This Agreement shall be valid as long as at least one State of the Joint Party and China remain the Parties to it.

### Article 16

The Parties shall notify each other of the completion by the Parties, including all States of the Joint Party, of internal procedures required for this Agreement to come into force.

This Agreement shall come into force on the date of the last written notification.

Done in \_\_\_\_\_ 1996 in five copies, each in the Russian and Chinese languages, all texts in the Russian and Chinese languages being equally valid.

FOR THE RUSSIAN FEDERATION  
FOR THE PEOPLES REPUBLIC OF CHINA  
FOR THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN  
FOR THE KYRGYZ REPUBLIC  
FOR THE REPUBLIC OF TADJIKISTAN

**Annex to the Agreement between the Russian Federation, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Tadjikistan and the Peoples Republic of China on Confidence Building in the Military Field in the Border Area:**

**The principle categories of information exchange**

1. The Parties shall exchange information about the established personnel strength, the number of weapons and military equipment of the ground forces, air forces, air defense aviation and border guard troops (border guard units) deployed in the geographical area within the depth of 100 kilometers along a perpendicular to the border line on both sides of the frontier taking into consideration each Party's opinion on the border line location. The information exchange shall be effected in accordance with the formats contained in Tables 1 and 2 of the present Annex 2.
2. The categories of information exchange are as follows:
  - 2.1 The term personnel strength means active duty personnel of the ground forces, air force, air defense aviation and border guard troops (border guard units).
  - 2.2 The term border guard troops (border guard units) means units performing functions of the State border defense excluding border guard units responsible for border control at the border check-points.
  - 2.3 The term battle tank means a self-propelled armored fighting vehicle with high cross-country mobility and armored protection, which is armed with a 360-degree traverse gun of at least 75 mm caliber capable of destroying armored and other targets.
  - 2.4 The term armored combat vehicle means a tracked or wheeled fighting vehicle with high cross-country mobility and armored protection, which is designed to transport an infantry squad for mobile fighting. Armored combat vehicles include armored personnel carriers and armored infantry fighting vehicles.
  - 2.5 The term artillery systems means towed or self-propelled artillery pieces of 122 mm caliber and above. Artillery pieces of 122 mm caliber and above are guns, howitzers, artillery pieces combining the characteristics of guns and howitzers, mortars and multiple launch rocket systems.
  - 2.6 The term tactical missile launcher means a unit designed for maintenance, preparation for launch and launch of missiles with a range of up to 500 kilometers.
  - 2.7 The term combat aircraft means aircraft armed with guided missiles, unguided rockets, bombs, guns, cannons and other weapons used to destroy targets within the entire tactical depth. The term combat aircraft does not include trainer aircraft used at the initial stage of training.
  - 2.8 The term aerial reconnaissance and electronic warfare aircraft means aircraft specially designed (modified) and equipped to conduct air reconnaissance and electronic warfare.
  - 2.9 The term combat helicopter means rotary wing aircraft designed to destroy ground and air targets. The term combat helicopter applies to attack helicopters and combat support helicopters.
    - a) The term attack helicopters means a combat helicopter outfitted to employ anti-armor air-to-ground, or air-to-air guided missiles and equipped with an integrated fire control and aiming system for these weapons.
    - b) The term combat support helicopter means a helicopter armed and equipped to carry out such combat missions as destruction and suppression of targets by employing machine guns, cannons, unguided rockets, bombs or bomb containers.